MEMBEDAH TANTANGAN JOKOWI–JK

Coen Husain Pontoh *(editor)* / Dodi Mantra / Hizkia Yosie Polimpung / Rianne Subijanto / Inaya Rakhmani / Citra Diani / Endah Triastuti / Ruth Indiah Rahayu / Marcia A. Soumokil / Martin Suryajaya / Irwansyah / Wahyu Susilo / Anto Sangaji / Muhammad Ridha / Roysepta Abimanyu / Made Supriatma / Iqra Anugrah / Mohamad Zaki Hussein / Adrian Jonathan Pasaribu

MEMBEDAH TANTANGAN JOKOWI-JK

Pengantar

Coen Husain Pontoh

ANNUS HORRIBILIS ATAU "TAHUN YANG MENGERIKAN." UNG-kapan bahasa Latin ini, menurut saya, sangat cocok untuk menggambarkan suasana ketika pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden RI pada 20 Oktober 2014. *Annus horribilis* ini bukan sekadar simbol, tapi memang sungguh-sungguh mengerikan.

Seluruh tulisan yang terkumpul dalam buku ini menunjuk-kan betapa berat dan buruknya beban yang diwariskan oleh pe-merintahan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Mulai dari ju-rang kaya-miskin yang mencapai rekor tertinggi dalam sejarah perekonomian Indonesia, kesenjangan regional yang lebar, angka kemiskinan yang sangat tinggi, neraca transaksi berjalan yang defisit, utang luar negeri yang sangat besar, kerusakan lingkungan yang meluas, birokrasi yang sangat tidak efisien da-lam pelayanan publik, korupsi yang merajalela di seluruh lapis-an struktur pemerintahan, konflik-konlik bernuansa SARA yang marak di mana-mana, kekerasan politik-militer terhadap warga Papua Barat, hingga penindasan terhadap perempuan dan LGBTQ sebagai akibat dari penerapan UU syariah di berbagai daerah.

Karena buku kumpulan tulisan ini lebih banyak berfokus pada persoalan-persoalan domestik, maka dalam pengantar ini penulis ingin memberikan sebuah kerangka umum dan bersifat internasional dari tantangan-tantangan yang nantinya dihadapi Jokowi-JK tersebut. Melalui kerangka ini kita bisa melihat sejauh mana pemerintahan Jokowi-JK akan sanggup melewati Tahun Mengerikan ini.

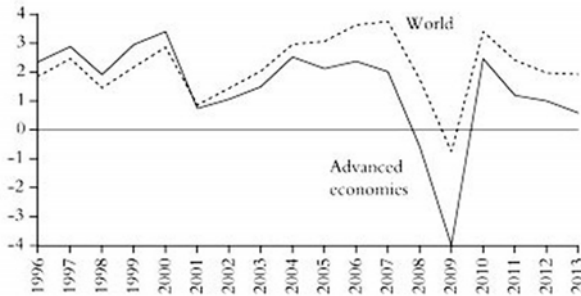
Krisis Berkelanjutan dan Tingginya Ketimpangan Sosial

Pasca depresi 2007, krisis ekonomi dunia ternyata belum berhasil diatasi. Bahkan yang terjadi adalah depresi panjang *(long depression).*[1] Menurut Roberts, postur ekonomi dunia yang mengalami depresi panjang itu tampak pada jatuhnya perdagangan dunia, angka pengangguran yang meroket tajam, dan bagi para kapitalis, investasi yang terus melambat. Akibatnya, di negara-negara maju, tingkat keuntungan terjun bebas, terutama di sektor finansial yang merupakan penggerak utama ekonomi pada periode 1990 hingga 2007 (pada 2007 misalnya, 40 persen keuntungan korporasi AS berasal dari sektor finansial, dibandingkan dengan hanya 10 persen pada 1980).

Setelah mengalami sedikit perbaikan *(recovery)* pada 2010 karena *bail-out* (talangan) besar-besaran dari negara terhadap korporasi-korporasi raksasa yang bangkrut akibat krisis,[2] pertumbuhan ekonomi di negara-negara kapitalis berjalan sangat lambat, yakni di bawah 2 persen. Ekonomi AS bertumbuh ha-

1 Michael Roberts, "From global slump to long depression." *International Socialism: A Quarterly Journal of Socialist Theory* No. 140 (2013). http://www.isj.org.uk/?id=914. Diunduh pada 16 Oktober 2014.

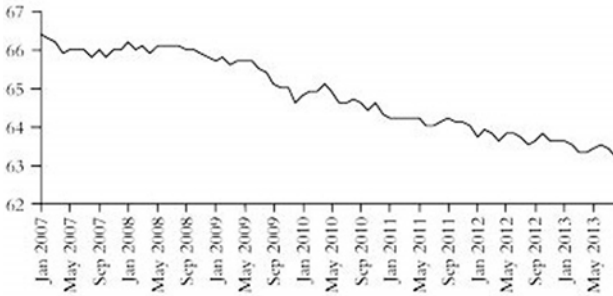
2. David McNally memperkirakan sekitar AS$28-$29 triliun dikucurkan oleh Bank Sentral AS untuk menalangi bank-bank yang rugi akibat depresi 2007. Lihat Andrew Sernatinger dan Tessa Echeverria, "Global Slump and the New Normal: An Interview with David McNally," *New Politics,* 29 Juni 2014. http://newpol.org/content/global-slump-new-normal. Diunduh pada 16 Oktober 2014.

GAMBAR 1. Prosentase pertumbuhan tahunan dalam GDP per kapita

SUMBER: IMF *dalam* Michael Roberts, 2013.

nya sebesar 1,4 persen/tahun, di Eurozone pertumbuhannya negatif, dan di Inggris pertumbuhannya sedikit di atas nol persen. Demikian juga di negara-negara yang dikategorikan *"emerging market"*, pertumbuhan ekonominya lebih lambat dari 2012. Pada tingkat dunia, ekonomi bertumbuh rata-rata di atas 3 persen, sementara pertumbuhan GDP per kapita populasi dunia di bawah 2 persen (Gambar 1).

AS sebagai negara yang menjadi pusat gelombang tektonik depresi besar ini, mengalami pertumbuhan GDP riil yang sangat buruk. Pada enam bulan pertama 2013, GDP AS hanya tumbuh sebesar 1,4 persen dibanding tahun sebelumnya, sementara tingkat pengangguran mencapai 7,8 persen, melebih rata-rata tingkat pengangguran sebelum depresi 2007 (Gambar 2).

Belum pulihnya krisis ini menunjukkan bahwa resep lama Keynesianisme ternyata tidak lagi ampuh untuk mengatasi krisis. Kebijakan *bailout* terbukti hanya bisa menahan agar sistem perbankan tidak sampai bangkrut sehingga membuat sistem ekonomi keseluruhan kolaps, seperti yang terjadi pada Depresi Besar 1930an. Namun *bailout* gagal dalam jangka panjang sebagai instrumen pemulihan dari krisis. Tidak bekerjanya resep Keynesianisme karena sektor riil (ekonomi produktif) tidak

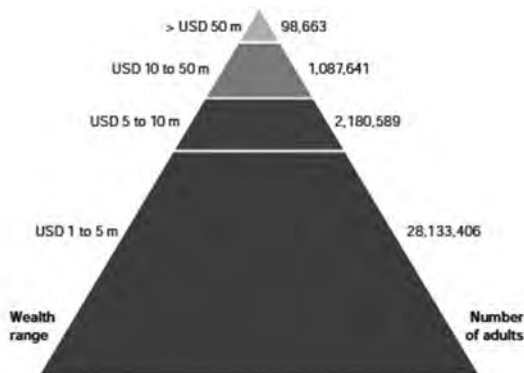
GAMBAR 2. Tingkat partisipasi tenaga kerja AS

SUMBER: US Bureau of Labor Statistics *dalam* Michael Roberts, 2013

mampu menjadi motor penggerak pertumbuhan ekonomi sebagaimana periode setelah Depresi 1930an. Dominasi sektor finansial itu sendiri merupakan koreksi atas makin melemahnya kontribusi sektor riil (ekonomi produktif) yang terjadi sejak pertengahan dekade 1970an, sehingga ketika *bailout* dilakukan maka dana itu hanya berputar di sektor finansial dan tidak di sektor riil. Padahal sektor yang sanggup menciptakan nilai-lebih *(surplus-value)* hanyalah sektor riil.

Bersamaan dengan dikucurkannya dana talangan terhadap sektor keuangan dan korporasi-korporasi raksasa, rezim-rezim neoliberal ini kemudian segera menerapkan paket kebijakan pengetatan ekonomi *(economic austerity policy),* seperti kebijakan anggaran yang ketat, tingkat pajak yang tinggi, pemotongan anggaran publik besar-besaran, pelemahan secara sistematis kekuatan serikat buruh, serta penerapan pasar kerja fleksibel dan pemberlakuan sistem kontrak kerja secara masif yang memudahkan perusahaan bebas mempekerjakan dan sekaligus memecat buruh. Dengan kata lain, kucuran dana talangan itu sama sekali tidak dimaksudkan untuk menyehatkan sistem ekonomi yang menguntungkan rakyat pekerja. Sebaliknya, prioritas utama kebijakan rezim post-neoliberalisme ini dimaksudkan

untuk mengonsolidasikan kembali kekuasaan kelas borjuasi yang terpukul akibat krisis 2008.[3] Dan karena krisis ini berlangsung secara global, maka proyek "penyelamatan/pemulihan" ini pun berlangsung secara global dan terkoordinasi.

Sejauh ini, strategi pemulihan krisis dengan tujuan utama mengonsolidasikan kekuasaan kelas borjuasi berlangsung dengan sukses. Segelintir orang kaya semakin kaya, sementara mayoritas miskin semakin miskin. Kesenjangan sosial dan ekonomi adalah gambaran nyata dari sistem kapitalisme-neoliberal yang dominan dan hegemonik saat ini. *Global Wealth Report 2014* menunjukkan bahwa setengah terbawah dari populasi dunia secara kolektif hanya memiliki 1 persen dari kekayaan global, sementara 10 persen penduduk dewasa terkaya menguasai 87 persen kekayaan dan top 1 persen menguasai hampir setengah dari kekayaan global.[4] (Gambar 3)

GAMBAR 3. Piramida kemakmuran ekonomi

SUMBER: Michael Roberts, 2014

3. Coen Husain Pontoh. 2011. "Post Neoliberalisme." http://indoprogress.com/2011/01/post-neoliberalisme. Diunduh pada 16 Oktober 2014.
4. Credit Suisse AG Research Institute, *Global Wealth Report 2014.* hlm. 13.

Kalau kita kembali melihat sejenak kondisi domestik Indonesia, maka dari uraian ini tampak jelas bahwa potret kesenjangan sosial-ekonomi domestik kita merupakan bagian kecil dari potret kecil performa ekonomi dunia saat ini. Seperti tampak pada Bab 1, ketika terjadi krisis ekonomi pada 1997, resep yang didiktekan oleh IMF dan Bank Dunia kepada Indonesia adalah penerapan secara radikal kebijakan-kebijakan neoliberal seperti privatisasi, re-regulasi, pemotongan anggaran belanja publik, pengetatan anggaran, liberalisasi keuangan dan perdagangan, penerapan pasar kerja fleksibel, dan pelemahan kekuatan serikat buruh dalam hubungannya dengan perusahaan. Hasilnya adalah pertumbuhan ekonomi yang tidak pernah lagi mencapai masa sebelum krisis, ketergantungan yang tinggi pada dinamika ekonomi global (ekonomi yang rentan krisis), serta tingkat kesenjangan sosial yang tertinggi dalam sejarah ekonomi Indonesia. Ini juga menunjukkan bahwa penyelesaian masalah keterbelakangan dan ketergantungan ekonomi Indonesia secara esensial tidak terletak pada pembenahan kelembagaan yang bersifat teknokratik.

Dalam Bayang-bayang Perang

Belum pernah dalam sejarahnya perkembangan kapitalisme memenuhi apa yang telah dinubuatkan oleh Karl Marx dan Friedrich Engels sebagai "ada dimana-mana dan membangun tempat di mana-mana," seperti saat ini. Hampir tidak ada lagi bagian jengkal dari muka bumi ini yang tidak berlaku hubungan sosial kapitalisme, seperti buruh-majikan dan komodifikasi seluruh aspek kehidupan.

Karena kapitalisme telah bersifat global, dengan ciri utamanya adalah hukum besi kompetisi yang saling mematikan, maka perkembangannya atau jatuh bangunnya ekonomi nasional masing-masing negara menjadi sangat bergantung pada pe-

ran negara nasional tersebut. Semakin kuat negaranya (dilihat dari kekuatan militernya), maka semakin hebatlah dominasi ekonominya atas negara-negara lain. Sehingga adalah mustahil, misalnya, Indonesia bisa memenangkan persaingan ekonomi dengan AS. Yang terjadi, melalui berbagai saluran kelembagaan dan serangkaian peraturan perdagangan, kepentingan ekonomi-politik kita didikte oleh kepentingan AS.

Pada aspek lainnya, walaupun kapitalisme telah mengglobal tetapi perkembangannya tidak pernah bersifat seimbang antara satu negara dengan negara lainnya, antara satu kawasan dengan kawasan lainnya. Sebaliknya, ciri mendasar kapitalisme adalah perkembangannya yang tidak seimbang (*uneven development)*. Desa-desa bergantung pada kota, negara-negara terbelakang bergantung pada negara maju. Dalam bahasa Karl Marx, negara maju adalah gambaran masa depan negara terbelakang.

Dalam konteks krisis kapitalisme global saat ini, maka walaupun terus diupayakan pembangunan kerjasama-kerjasama global untuk menyelesaikan krisis, namun pada saat bersamaan terjadi kompetisi yang hebat di antara negara-negara kapitalis maju untuk memperebutkan lokasi-lokasi di mana perkembangan kapitalismenya masih terbelakang. Kerjasama global dibutuhkan agar sistem kapitalisme ini tidak ambruk total akibat krisis, namun dalam kerja sama itu kompetisi, sebagai esensi dari sistem ini, tetap eksis dan semakin menghebat. Dan karena kompetisi ekonomi ini sangat bersandar pada kekuatan militer negara nasionalnya, maka sejalan dengannya perlombaan dalam pembangunan kekuatan militer menjadi niscaya. Dan itu berarti dunia senantiasa berada dalam bayang-bayang perang yang mengerikan.

Saat ini, Amerika Serikat (AS) dengan kekuatan militernya yang sangat besar merupakan negara yang mendominasi percaturan ekonomi politik global. Sebagai misal, pada 2013 anggaran pertahanan AS mencapai AS$600,4 miliar, jauh lebih be-

sar dari anggaran pertahanan Cina (AS$112,2 miliar), Rusia (AS$68,2 miliar), Saudi Arabia (AS$59,6 miliar), dan Inggris (AS$57 miliar). Namun sejak terjadinya krisis, anggaran pertahanan beberapa negara yang dikategorikan sebagai *"emerging market"* justru meningkat pesat, sementara di negara-negara Barat sebaliknya mengalami stagnasi atau bahkan turun. Pada periode 2008-2013, pengeluaran nyata bersih untuk pertahanan Cina meningkat sebesar 43,5 persen, Rusia 31,2 persen, Brasil 10 persen. Sementara di Jepang hanya bertumbuh 6,6 persen, Perancis 0,3 persen, AS 0,1 persen, Jerman 4,3 persen, dan Inggris 9,1 persen.[5]

Khusus untuk kawasan Asia, konflik yang berujung perang terus membayangi. Bukan hanya karena kasus-kasus terorisme yang bernuansa religius, yang secara permukaan dianggap sebagai ancaman terbesar bagi stabilitas kawasan, tapi yang lebih fundamental sebenarnya adalah perlombaan kekuatan militer akibat munculnya Cina sebagai kekuatan ekonomi dan militer terbesar di Asia dalam satu dekade terakhir. Cina, sebagai negara dengan pertumbuhan ekonomi tertinggi di dunia dan berlangsung konstan antara 8-10 persen dalam 30 tahun terakhir, anggaran pertahanannya meningkat sangat pesat dari waktu ke waktu. Antara 2001 and 2013, anggaran resmi militernya meningkat sebesar 700 persen (Tabel 1). The International Institute of Strategic Studies memperkirakan bahwa jika pertumbuhan ekonomi Cina yang kini telah menjadi kekuatan ekonomi kedua terbesar di dunia tetap bertumbuh seperti saat ini, pada periode antara 2023 dan 2028 anggaran pertahanannya akan menyamai anggaran pertahanan AS.[6]

Konsekuensi dari akumulasi dan sentralisasi kapital yang

5. Alex Callinicos, "The multiple crises of imperialism." *International Socialism: A Quarterly Journal of Socialist Theory* No. 144 (2014). http://www.isj.org.uk/index.php4?id=1002. Diunduh pada 19 Oktober 2014.
6. *Ibid.*

TABEL 1. Pertumbuhan anggaran belanja pertahanan Cina

Tahun	AS$ Miliar
2004	57.5
2005	64.7
2006	76
2007	87.7
2008	96.6
2009	116.6
2010	121
2011	129.2

SUMBER: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) *dalam* Ha-young Kim, 2013[7]

sangat pesat tersebut maka pengaruh Cina di kawasan Asia Timur dan Tenggara juga semakin meningkat. Sebagai negara dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang sangat dinamis dengan jumlah penduduk luar biasa besar, Cina bukan hanya pasar yang besar bagi negara-negara di Asia, terutama Jepang, Korea, dan Taiwan, tapi juga secara geopolitik sangat strategis. Korea Selatan, misalnya, 55 persen dari 133 anggota parlemennya pada 2004 mengatakan bahwa Cina merupakan partner diplomatik yang lebih penting ketimbang AS.[8]

Namun pertumbuhan ekonomi yang tinggi itu juga pada akhirnya memaksa Cina untuk melakukan ekspansi agar ekonominya tidak menjadi stagnan dan terjatuh ke dalam krisis. Di sini, Cina membutuhkan pasar-pasar baru untuk memasarkan produk-produknya dan juga lokasi-lokasi baru untuk investasi berbasis SDA dan tenaga kerja murah. Ekspansi ini tentu saja

7. Ha-young Kim, "Imperialism and instability in East Asia today." *International Socialism: A Quarterly Journal of Socialist Theory.* Issue 136 (2013). http://www.isj.org.uk/?id=882. Diunduh pada 19 Oktober 2014.
8. *Ibid.*

secara geopolitik mengganggu dominasi AS dan sekutunya di kawasan Asia. Misalnya, akibat ekspansi Cina ini telah menimbulkan konflik dengan Filipina, Vietnam, Malaysia, dan Taiwan dalam kasus Laut Cina Selatan dan Kepulauan Spratly, serta konflik dengan Jepang dan Korea Selatan berkaitan dengan Laut Kuning yang terletak di bagian utara Cina, serta konflik Cina dengan Jepang berkaitan dengan kepulauan Diaoyu (Cina) atau Senkaku (Jepang).

Berhadapan dengan menguatnya pengaruh Cina ini, AS tidak tinggal diam. Secara aktif aliansi-aliansi dan kerjasama-kerjasama dagang dan militer terus diperbarui, bahkan dengan tujuan untuk mengantisipasi terjadinya perang terbuka. Guna membendung pengaruh dan dominasi ekonomi Cina di Asia, AS kemudian menginisiasi pakta perdagangan yang disebut Trans Pacific Partnership (TPP) yang mencakup 40 persen dari GDP dunia.[9] "Di atas segalanya, AS secara aktif mempromosikan TPP ini karena ingin memulihkan kembali pengaruhnya yang hilang di Asia Timur dan kawasan Pasifik dan untuk memblok usaha-usaha Cina untuk mempromosikan East Asian Free Trade Agreement (EAFTA) yang mencakup ASEAN+3 (ASEAN plus Cina, Jepang dan Korea Selatan)."[10]

Sementara itu, untuk membendung pengaruh geopolitik Cina, AS juga membangun dan memperluas kerjasama-kerjasama militer dengan negara-negara di Asia, khususnya yang terlibat konflik langsung dengan Cina. Untuk menghadapi sengketa antara Jepang dan Cina berkaitan dengan status kepulauan Diaoyu, AS kemudian memperkuat kerjasajama militer dengan Japan Self-Defence Force (JSDF) dan menjadikannya sebagai "Dynamic Defence Force (DDF)." Dengan konsep

9. Negara-negara yang terlibat dalam TPP ini adalah AS, Jepang, Cile, Brunei Darussalam, Kanada, Australia, Malaysia, Meksiko, Vietnam, Peru, dan Singapura.
10. Kim, *op.cit.*

DDF maka militer Jepang berkembang dari semata-mata kekuatan pertahanan domestik sebagai "hukuman" atas kekalahannya dalam PD II, menjadi kekuatan militer yang memiliki kemampuan mobilisasi pasukan secara besar-besaran baik secara domestik maupun internasional. Sementara itu, berkaitan dengan konflik di Laut Kuning, militer AS makin memperkuat aliansi dengan Korea Selatan yang disebut the U.S.-ROK Alliance pada 2009. Secara eksplisit disebutkan bahwa aliansi ini dibentuk untuk mengantisipasi ketidakstabilan di Semenanjung Korea akibat aktivitas Korea Utara dalam mengembangkan senjata nuklirnya.[11] Namun demikian, menurut Kim, pada 2011 tercapai kesepahaman di antara AS dan Korsel bahwa tujuan sesungguhnya aliansi ini adalah untuk membendung kekuatan militer Cina. Bahkan secara terbuka Duane Thiessen, komandan Korps Pasukan Marinir AS di Pasifik mengatakan, "jika terjadi konflik militer di kawasan itu maka militer AS siap melakukan intervensi."[12]

Sementara itu, untuk memperkuat pengaruh militernya di kawasan Asia Tenggara, pada 2012 AS dan Filipina memperbarui kerjasama militernya dengan dibukanya kembali pangkalan militer AS terbesar di luar negeri, yakni Subic Bay Naval Base and Clark Air Base. Semula alasan dibukanya kembali pangkalan militer yang sudah ditutup itu untuk memperkuat militer Filipina dalam menghadapi kelompok teroris di sebelah Selatan negeri itu, namun pada September 2014 terungkap jelas bahwa maksud utama kerjasama tersebut adalah untuk membendung pengaruh militer Cina berkaitan dengan konflik Laut Cina Selatan.[13] Kerjasama militer juga dilakukan AS dengan Viet -

11. Jung-Ho Bae dan Abraham Denmark (ed). *The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century.* Korea Institute for National Unification (2009).
12. *Ibid.*
13. Floyd Whaley, "U.S. and Philippines Hold Joint Military Exercises," *New York Times,* 30 September 2014.

nam, yang berlangsung sejak 1 Agustus 2011 untuk menetralisir meningkatnya kekuatan militer Cina di kawasan ini.[14] Ketika ketegangan antara Cina dan Vietnam semakin memanas berkaitan dengan aktivitas pengeboran minyak perusahaan Cina, China National Offshore Oil Corporation (CNOOC Group) di Laut Cina Selatan yang berbatasan dengan Vietnam, maka kerjasama latihan militer antara angkatan laut Vietnam dan AS pun digelar selama enam hari.[15]

Dari paparan singkat mengenai kondisi makro ekonomi-politik global ini, maka kita bisa mengatakan bahwa pemerintahan Jokowi-JK sedang menghadapi tantangan yang luar biasa besar. Bahkan bisa dikatakan, Indonesia saat ini berada dalam kepungan krisis ekonomi global yang tak kunjung usai dan ancaman perang yang setiap saat bisa muncul secara terbuka. Sehingga kunci pokok pembangunan nasional terletak pada bagaimana meniti gelombang perubahan dunia yang sangat tidak stabil ini secara hati-hati, sekaligus menyelesaikan problem-problem akut yang ada di dalam negeri.

Uraian ini juga hendak mengatakan bahwa krisis yang terjadi ini bersifat struktural, yang penyelesaiannya tidak bisa dilakukan dengan bersandar pada kemauan "orang baik." Pandangan mesianik seperti sangat menyesatkan karena mengalihkan dan mengaburkan masalah yang bersifat struktural menjadi masalah yang berakar pada kemauan personal dan moral individu pemimpin. Sehingga, yang terjadi kemudian seluruh beban masalah ini dipanggulkan ke pundak Jokowi-JK untuk menyelesaikannya.

14. Agence France-Presse, "U.S., Vietnam Start Military Relationship." http://www.defensenews.com/article/20110801/DEFSECT03/108010307/U-S-Vietnam-Start-Military-Relationship. Diunduh pada 20 Oktober 2014.
15. *Bloomberg News,* "U.S.-Vietnam Naval Exercises Begin Amid Sea Tensions." 8 April 2014.

Tentang Buku Ini

Buku ini disusun untuk memetakan serangkaian masalah yang kira-kira akan dihadapi oleh pemerintahan Jokowi-JK. Kata orang bijak, mengetahui masalah adalah setengah jalan dari penyelesaiannya. Dan masalah-masalah itu bersifat teknis-kelembagaan, bisa juga karena akibat dari orientasi kebijakan ekonomi politik dari rezim yang berkuasa. Ada yang mengatakan bahwa masalah teknis-kelembagaan sebaiknya diselesaikan dengan pendekatan teknis-kelembagaan pula. Misalnya, masalah defisit anggaran disebabkan oleh alokasi anggaran yang tidak efisien maka solusinya adalah dengan memperbaiki sistem perencanaan anggaran, restrukturisasi kelembagaan dan sumberdaya manusia dalam birokrasi pemerintahan, penguatan lembaga-lembaga pemantau keuangan negara, seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan atau Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Dalam konteks ini maka benar yang dikatakan oleh Arif Budimanta, salah satu tim ekonomi Jokowi-JK, bahwa "diskusi-diskusi ke depan seharusnya fokus pada pertanyaan 'apakah program-program ini bisa dijalankan atau tidak.' Dan kalau tidak kenapa dan apa masalahnya."

Sementara jika masalahnya berpangkal orientasi ekonomi-politik yang dianut oleh rezim yang berkuasa, maka penyelesaiannya pun harus bersifat ideologis. Jika hal-hal buruk yang diwariskan SBY sebagai akibat dari penerapan kebijakan ekonomi-politik neoliberalisme, maka perubahan kelembagaan sama sekali bukan jawabannya. Orientasi ekonomi-politik itulah yang mesti diubah.

Dalam buku ini digambarkan bagaimana tantangan yang dihadapi Jokowi dalam bidang ekonomi, pendidikan, komunikasi publik, kesehatan, perempuan, perburuhan, reformasi birokrasi, sumberdaya alam, toleransi kehidupan beragama, militer,

perfilman, dan hubungan luar negeri. Setiap tulisan mencoba untuk mengulas bagaimana Jokowi-JK mengatasi tantangan-tantangan tersebut melalui visi-misi dan *Nawacita* yang mereka sampaikan selama masa kampanye.

Sesuai dengan judulnya, buku ini sama sekali tidak bertujuan untuk menawarkan solusi-solusi praktis tentang bagaimana mengatasi tantangan tersebut. Walaupun sebagian penulis mencoba menunjukkan resep tentang bagaimana mengatasi tantangan yang dihadapi Jokowi-JK nanti. Yang jelas para penulis membagi pandangan yang sama bahwa pemerintahan Jokowi-JK ini memberikan harapan perbaikan bagi Indonesia ke depan.

Selamat membaca.

Daftar Isi

BAB 1

Tantangan Jokowi dalam Realisasi Kebijakan Ekonominya

Coen Husain Pontoh

DALAM SETIAP AJANG KAMPANYE PEMILIHAN PRESIDEN, setiap kandidat, apapun afiliasi politiknya, selalu melontarkan janji-janji untuk meningkatkan kesejahteraan hidup rakyat, memperbaiki kualitas layanan pendidikan dan kesehatan untuk rakyat, serta peningkatan upah buruh yang layak. Dan rakyat yang dimaksud adalah rakyat miskin, yang jumlahnya mayoritas. Dari empat presiden dalam kurun waktu lima belas tahun terakhir ini, kita melihat antara janji dan realisasinya sering berbanding terbalik. Dengan berbagai alasan, ketika berkuasa para kandidat calon presiden tersebut dengan segera berbalik punggung dari janji-janji surganya kepada rakyat.

Janji-janji serupa juga disampaikan oleh Jokowi-JK selama periode kampanye lalu. Mereka bahkan secara konkret menuangkan janji-janji tersebut ke dalam sembilan poin.[1] Tulisan ini akan melihat bagaimana peluang dan tantangan yang akan dihadapi Jokowi-JK dalam merealisasikan janji-janji masa kampanye mereka, khususnya di bidang ekonomi. Namun, se-

1 Akhirul Anwar, "Inilah 9 Janji Utama Jokowi-JK jika Menang Pilpres 2014," *Bisnis Indonesia,* 3 Juli 2014. http://surabaya.bisnis.com/read/20140703/94/72739/inilah-9-janji-utama-jokowi-jk-jika-menang-pilpres-2014. Diunduh pada 25 Agustus 2014.

belum sampai ke sana, secara singkat saya ingin mengulas terlebih dahulu pilihan-pilihan strategi pembangunan yang selama ini telah dijalankan, baik oleh rezim Orde Baru (Orba) maupun rezim demokrasi neoliberal pasca Orba. Dengan melihat strategi pembangunan ini, kita tahu bagaimana arah dan kebijakan pembangunan tersebut dan seperti apa aliansi-aliansi kelas yang terbentuk dalam menopang kesuksesan strategi itu, lalu dari sana kita bisa memprediksi seperti apa tantangan Jokowi dalam merealisasikan janji-janji kerakyatannya.

Dari Luar dan Dari Atas

Dalam buku klasiknya *Class, State and Power in Third World,* sosiolog James Petras mengatakan bahwa setiap negara yang baru merdeka memiliki tiga pilihan dalam strategi atau tipe aliansi kelasnya bagi kepentingan akumulasi kapital: *pertama,* mereka bergabung dengan rezim-rezim dan perusahaan-perusahaan imperial guna mengintensifkan pengerukan surplus tenaga kerja melalui berbagai variasi hubungan kerja. Petras menyebut strategi aliansi ini dengan nama neokolonialisme ketergantungan (*dependent neocolonialism); kedua* adalah strategi dimana rezim nasional melalui negara dan/atau perusahaan-perusahaan swasta nasional mengeruk surplus tenaga kerja sembari membatasi atau menghilangkan pembagian hasil kerukan tersebut kepada perusahaan-perusahaan imperial. Strategi ini disebut Petras sebagai strategi pembangunan nasional tanpa redistribusi *(national development without redistribution)*, sehingga terjadi konsentrasi pendapatan di kalangan pejabat teras hierarki kelas nasional; dan *ketiga,* strategi di mana rezim nasional melakukan aliansi dengan rakyat pekerja, memperluas area-area kontrol nasional (melalui nasionalisasi), menginvestasikan kembali surplus ekonomi nasional, atau mempromosikan redistribusi pendapatan dalam lingkup struktur kelas nasional.

Dari segi aliansi kelas, dua strategi pertama disebut sebagai model *neocolonial,* yakni aliansi kelas "dari atas dan dari luar", sementara strategi ketiga disebut model aliansi *national-popular,*[2] yakni aliansi kelas dari "bawah dan dari dalam." Petras menyebut Orde Baru sebagai salah satu rezim yang menggunakan aliansi kelas model neokolonial,[3] di mana kekuatan penggerak utamanya adalah kapital (asing dan domestik), birokrasi, dan militer.

Kalau kita perhatikan strategi pembangunan Orba, maka ada tiga tahapan strategis dan menentukan yang dijalankannya*:* *pertama*, tahap penghancuran (destruksi) melalui penggunaan aparatus kekerasan militer, intelijen, polisi, dan preman terhadap seluruh elemen rakyat yang menghalang-halangi terbangunnya model aliansi neokolonial tersebut. Tahap ini ditandai dengan pembantaian dan pemenjaraan secara sistematis, terstruktur, dan masif, atas ratusan ribu bahkan jutaan orang yang dituduh sebagai anggota Partai Komunis Indonesia (PKI) atau terlibat PKI, disusul dengan penghancuran organisasi-organisasi massa radikal, serta demobilisasi kesadaran politik rakyat melalui kebijakan massa mengambang *(floating mass)* dan kontrol ketat terhadap sistem pendidikan dan media massa. Dengan ini, maka fase penghancuran kekuatan gerakan rakyat itu merupakan fondasi bagi dibangunnya fase *kedua* dari model aliansi ini, yakni fase konsolidasi dan rekonstruksi aliansi kelas neokolonial. Fase ini dijalankan melalui kebijakan pintu terbuka yang selebar-lebarnya kepada kapital asing untuk menanamkan investasinya. Banjirnya investasi asing ini memungkinkan rezim Orba mengonsolidasikan kekuasaan ekonomi-politiknya secara leluasa. Perlahan-lahan borjuasi nasional mulai terbentuk melalui serangkaian kebijakan proteksi pasar, kemu-

2. James Petras, *Class, State and Power in Third World wioth Case Studies on Class Conflict in Latin America* (Allanheld, Osmun & Publishers, 1981), hlm. 38.
3. *Ibid.,* hlm. 39.

dahan-kemudahan pada akses permodalan, serta praktik KKN yang meluas.

Fase *ketiga* adalah fase perluasan (ekstensifikasi) dan pendalaman (intensifikasi) pengerukan surplus tenaga kerja nasional melalui serangkaian paket kebijakan penyesuaian struktural yang dipaksakan oleh IMF dan Bank Dunia. Pada fase ini, repatriasi keuntungan ke luar negeri terus meningkat akibat ketergantungan yang sangat besar terhadap utang luar negeri dan investasi asing (lihat Tabel 1), konsentrasi kekayaan pada segelintir (sekitar 200) konglomerat, kesenjangan antar wilayah dan antar provinsi yang sangat lebar, tingkat upah buruh yang sangat rendah dan stagnan, perampasan tanah-tanah milik petani untuk dijadikan lahan non pertanian, urbanisasi besar-besaran penduduk pedesaan yang kehilangan tanah dan sumber kehi-

TABEL 1. Sumber dan penggunaan pembiayaan modal asing

Sumber-sumber pembiayaan	**1995/1996 (AS$miliar)**	**1996/1997 (AS$miliar)**
Investasi asing langsung	5.4	6.5
Modal swasta lain	4.5	6.2
Utang LN pemerintah (jangka menengah hingga jangka panjang	5.7	5.4
Total	15.6	18.1
Penggunaan Dana-dana		
Pembiayaan defisit anggaran berjalan	7.0	8.1
Pembayaran kembali utang LN	5.9	6.1
Tambahan untuk cadangan mata uang asing	2.7	3.9
Total	15.6	18.1

SUMBER: Sritua Arief, *Inside Indonesia,* 1998.[4]

4. Sritua Arief, "Who murdered the rupiah," *Inside Indonesia* 56: Okt-Des 1998.

dupannya, serta membanjirnya usaha-usaha sektor informal dengan tingkat produktivitas dan stabilitas usaha yang sangat rendah di perkotaan.

Hasil dari proses pembangunan kapitalistik yang dilaksanakan oleh rezim neokolonial ini, sebagaimana dicatat oleh Max Lane, menghasilkan:

> …lebarnya jurang antara minoritas kaya dan mayoritas miskin. Buruh dipromosikan oleh diktator Soeharto dan dijual dengan sangat murah untuk mengundang investasi dan akumulasi kapital bagi orang kaya. Pertumbuhan ekonomi Indonesia per tahun yang mencapai lebih dari 6 persen hanya dinikmati oleh sekelompok kecil minoritas. Aset-aset ekonomi yang vital bagi peningkatan kualitas hidup rakyat diprivatisasi dengan konsesi-konsesi perdagangan di kalangan kroni-kroni Soehato dan keluarganya. Monopoli dan oligopoli yang menindas rakyat dilindungi dan difasilitasi oleh penguasa. Kesulitan ekonomi makin parah ketika pemerintah penuh berisi orang-orang korup yang berkolusi dengan birokrasi dan bekerja untuk kepentingan bisnis dan kelompok-kelompok bisnis mereka.[5]

Namun demikian, sisi lain dari proses pembangunan kapitalistik tersebut adalah munculnya kelas buruh industrial perkotaan yang mulai menuntut hak-hak ekonomi dan politiknya. Demonstrasi menuntut perbaikan tingkat upah yang sangat rendah dan kebebasan berserikat yang selama itu dibungkam mulai marak di mana-mana. Di pedesaan, akibat aksi perampasan dan alih-guna lahan untuk kepentingan non-pertanian, para petani juga secara terbuka melakukan aksi-aksi perlawanan. Aksi-aksi mahasiswa juga semakin gencar berlangsung di berbagai kampus menuntut agar Soeharto turun dari kekuasaannya.[6]

5. Max Lane, *Unfinished Nation: Indonesia Before and After Suharto* (Verso, 2008), hlm. 133.
6. Catatan yang sangat detail mengenai aksi-aksi massa ini, lihat Lane, *ibid.*

Pada pertengahan 1997 (tepatnya 21 Juli), di tengah maraknya aksi-aksi perlawanan terhadap rezim Orba, terjadi krisis ekonomi Asia yang memporak-porandakan bangunan ekonomi yang selama itu dibangga-banggakan oleh penguasa dan kawan aliansinya. Krisis yang didahului oleh ambruknya sektor perbankan itu kemudian merambat menjadi krisis fiskal dan pada akhirnya menyebabkan prestasi ekonomi yang selama itu menjadi basis legitimasi kekuasaan Orba bangkrut. Kesulitan hidup yang sudah terjadi sejak sebelum krisis, kini menjadi lebih parah sehingga menyebabkan perlawanan terhadap rezim semakin meningkat dan tak terbendung lagi. Untuk pertama kalinya, demikian tulis Robison dan Hadiz, Soeharto berhadapan dengan krisis yang tidak bisa dikontrolnya.[7] Hasilnya, pada 21 Mei 2008, kediktatoran Orba yang telah berkuasa lebih dari 32 tahun tersebut akhirnya tumbang.

Strategi Neoliberalisme

Ketika menganalisa sebab-sebab terjadinya krisis ekonomi 1997/1998, Sritua Arief menulis bahwa ada dua penyebab utamanya: *pertama*, cadangan mata uang asing Indonesia sangat bergantung pada penerimaan dari pinjaman utang LN baru, dan karena defisit tersebut telah menyebabkan kita gagal melakukan akumulasi cadangan LN secara bebas. Ini berarti cadangan kita secara efektif merupakan pinjaman, bukan cadangan bebas sebagaimana yang harusnya diharapkan dalam sebuah ekonomi yang sehat; *kedua,* sebagaimana layaknya bisnis, seluruh pembayaran (pendapatan versus pengeluaran) harus dibikin seimbang. Ini berarti, untuk menambah cadangan luar negeri kita harus membuat utang baru, dan itu berarti semakin banyak

7. Richard Robison dan Vedi R. Hadiz, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets* (RoutledgeCurzon, 2004), hlm.186.

uang yang pergi ke luar negeri (*capital flight*), baik melalui pembayaran utang dan bunga utang yang semakin besar serta *capital flight* yang dilakukan oleh swasta.[8] Dengan kata lain, karena fundamental ekonomi Indonesia sangat lemah akibat begitu bergantung pada pembiayaan eksternal, maka ketika terjadi krisis kapitalisme di tingkat regional saat itu, maka dalam waktu sekejap bangunan ekonomi kita ambruk.

Tetapi, analisis ala Arief ini ditolak oleh IMF dan Bank Dunia beserta kalangan ekonom dan teknokrat pendukungnya. Menurut mereka, krisis yang menimpa Indonesia kala itu disebabkan oleh masalah internal ekonomi Indonesia. Menimpakan penyebab krisis pada goncangan eksternal atau menimpakan kesalahan sendiri pada pihak asing, tidak lebih dari wujud kemalasan berpikir. Karena itu, bagi kalangan ini, penyebab krisis ekonomi 1997/98 itu sebagai berikut: *pertama*, dan terutama, krisis disebabkan oleh adanya Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN) yang luar biasa buruk dan dianggap telah membudaya; *kedua*, porsi negara yang terlalu besar dalam perekonomian, dan sebagian penalaran tentang ini masih berkaitan dengan masalah KKN; *ketiga,* adanya kesalahan strategi pembangunan ekonomi Orba yang terlalu berorientasi impor dan mengabaikan pertumbuhan ekspor; dan *keempat*, alasan kultural mengenai kurangnya SDM yang terdidik dan terlatih; perkembangan teknologi produksi yang lamban, serta modal yang masih kurang akibat kecilnya tabungan domestik.[9]

Berdasarkan diagnosa seperti ini, maka cara terbaik untuk memulihkan ekonomi Indonesia adalah dengan jalan liberalisasi perdagangan, re-regulasi kebijakan-kebijakan yang menghambat investasi, independensi bank sentral, privatisasi BUMN, pemotongan anggaran-anggaran untuk kepentingan publik, dan

8. *Ibid.*
9. Awalil Rizky dan Nasyith Majidi, *Neoliberalisme Mencengkeram Indonesia* (E Pub, 2008), hlm. 19-20. Lihat juga Robison dan Hadiz, *op.cit*.

kebijakan pasar tenaga kerja fleksibel.[10]

Setelah melalui serangkaian pelaksanaan paket kebijakan pemulihan yang disarankan IMF, kita saksikan bagaimana "Bisnis kalangan oligarki yang sebelumnya tidak tersentuh kini dipaksa untuk menyerahkan triliunan dollarnya ke dalam program restrukturisasi-utang, aset-aset mereka disita dan dijual, sementara sebagian besar kontrak negara dan monopoli yang menyediakan sumber-sumber keuntungan yang sangat tinggi dibatalkan. Pemerintah baru juga kemudian memperkenalkan legislasi yang bertujuan untuk mengganti aturan main lama dengan pemerintahan baru yang akuntabel di lembaga-lembaga publik. Yang juga mendesak adalah munculnya seruan agar pejabat-pejabat publik dan tokoh-tokoh bisnis di masa Soeharto agar diinvestigasi, ditangkap, dan didakwa korupsi."[11]

Tetapi secara esensial, dalam 15 tahun terakhir ini performa pertumbuhan ekonomi kita tidak pernah lagi mencapai masa-masa sebelum krisis. Hasil dari program pemulihan ekonomi IMF adalah stabilisasi ekonomi pada tingkat pertumbuhan rendah dan sangat rentan dengan goncangan krisis dari luar. Tingkat kemiskinan juga sangat tinggi, mencapai 28,5 juta orang pada 2013 atau sebesar 11,5 persen, jika garis kemiskinan diukur dengan pengeluaran sebesar kurang dari Rp293 ribu per bulan atau di bawah AS$1 per hari. Tetapi jika menggunakan garis kemiskinan Bank Dunia yang kurang dari US$2 per hari, maka jumlah penduduk miskin melonjak menjadi setengah dari

10. Ada tiga kebijakan makro yang disepakati pemerintah Indonesia dengan IMF yang tercantum dalam *letter of intent (LoI):* 1) Penguatan kerangka ekonomi makro untuk memperbaiki kondisi transaksi berjalan dan fiskal yang sejalan dengan tujuan kebijakan moneter ketat; 2) Strategi yang komprehensif untuk merestrukturisasi sektor keuangan; 3) Peningkatan sisi kepemerintahan (*governance).* Lihat Sri Adiningsih et.al., *Satu Dekade Pasca-Krisis Indonesia Badai Pasti Berlalu* (Kanisius, 2008), hlm. 12.
11. Robison dan Hadiz, *op.cit.,* hlm. 187.

jumlah penduduk Indonesia.[12] Pada saat yang sama, porsi tenaga kerja di sektor informal sangat besar, yakni 59,81 persen.[13]

Di lain sisi, struktur sosial masyarakat yang membentuk gambar piramida terbalik tidak mengalami perubahan sama sekali. Bank Dunia melaporkan bahwa berdasarkan *koefisien gini* (atau ukuran tentang ketimpangan yang paling diterima secara umum) periode 2000-2013, terjadi peningkatan ketimpangan sebesar 11 persen,[14] di mana pada 2013, tingkat kesenjangan mencetak rekor tertinggi dalam dalam sejarah ekonomi Indonesia, yakni 0,41 sejak 2011[15] (lihat Gambar 1). Yusuf dan Sumner, dengan menggunakan ukuran pengeluaran yang dilakukan oleh 10 persen penduduk terkaya dan 10 persen penduduk termiskin selama periode 2003-2013 menunjukkan bahwa

GAMBAR 1 Ketimpangan pendapatan berdasarkan koefisien gini

SUMBER: Badan Pusat Statistik, 2013

12. Andreas Ismar dan Ben Otto, "A Look at the Economy Indonesia's Next President Will Inherit," blog *Wall Street Journal.*
13. "Indef: 10 Masalah Ganjal Ekonomi RI," *Koran Tempo,* 27 Juni 2014.
14. Anita Rachman, "Jokowi's Next Test? Tackling Inequality," blog *Wall Street Journal.*. Diunduh pada 2 September 2014.
15. Koefisien gini terus naik berturut-turut dari 0,37 (2009), 0,38 (2010), 0,41 (2011), 0,41 (2012), dan 0,413 (2013). *Tempo,* Juli 2014.

tingkat kesenjangan telah mencapai lebih dari 60 persen. Jika menggunakan standar pengukuran *koefisien gini,* maka keduanya mengklaim bahwa tingkat kesenjangan telah mencapai lebih dari 30 persen untuk periode yang sama.[16]

Laporan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Republik Indonesia pada Februari 2013 menunjukkan bahwa ketidaksetaraan meningkat selama 2008-2012, meskipun stabil pada 2008. Proporsi pendapatan 20 persen masyarakat terkaya meningkat dari 41,2 persen pada 2009 ke 48,6 persen pada 2012, sementara proporsi pendapatan 40 persen termiskin menurun dari 21,2 persen pada 2009 ke 16,9 persen pada 2012.[17] Hasil survei yang dilakukan Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan majalah *Tempo* dengan sampel 3.080 orang menunjukkan bahwa 40,1 persen merasa bahwa kondisi ekonomi sangat tidak merata, 51,6 persen kurang merata, 0,5 persen sangat merata, dan 6,6 persen cukup merata. Survei itu juga menunjukkan gambaran ketimpangan tersebut:

TABEL 2. Distribusi Pendapatan

Ideal (%)	**Real (%)**
Teratas 28,6	38,2
Kedua 22,9	25
Ketiga 19,3	17,7
Keempat 15,9	11,6
Terbawah 13,2	7,4

SUMBER: *Tempo,* 7 Juli 2014

16. Arief Anshory Yusuf dan Andy Sumner, "Indonesia's jarring wealth gap as Joko Widodo celebrates election victory, new research reveals the gap between rich and poor has never been so great," http://www.aljazeera.com/indepth/ -opinion/2014/07/indonesia-jarring-wealth-gap-2014728101920261316.html
17. Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan Republik Indonesia, Poverty Brief: Kemiskinan dan Perekonomian, Februari 2013.

Selain itu, program-program IMF dan Bank Dunia yang mendesakkan diterapkannya kebijakan *good governance* juga gagal dalam memangkas kekuasaan kalangan oligarki lama. Menurut Robison dan Hadiz, oligarki lama dan aliansi-aliansi ekonomi dan politik barunya sukses membajak kebijakan *good governance* yang dituntut oleh IMF dan Bank Dunia tersebut. Pembajakan itu terjadi karena penerapan kebijakan tersebut tidak diikuti dengan perubahan atau penghancuran kekuatan-kekuatan oligarki lama yang mampu bertahan pasca tumbangnya rezim Orba.[18]

Saya sendiri berpendapat bahwa penerapan kebijakan neoliberal yang didesakkan oleh IMF memang tidak dimaksudkan untuk mengubah struktur sosial masyarakat yang timpang. Apa yang dilakukan melalui kebijakan neoliberal itu adalah pelemahan secara sistematis aliansi kelas di tingkat nasional. Di satu sisi rezim kapitalisme neoliberal menganggap bahwa model negara Orba yang terlalu campur tangan dalam pasar tidak lagi efektif dalam rangka akumulasi kapital global yang dicirikan oleh pergerakan kapital internasional yang sangat fleksibel. Dengan demikian, negara pasca Orba dengan sengaja didesain untuk semata-mata memfasilitasi bekerjanya mekanisme pasar sembari melepaskan dirinya dari pemenuhan kepentingan publik. Sehingga yang terjadi, restrukturisasi ekonomi dan politik pasca Orba malah bertujuan untuk semakin memperkuat aliansi kelas *dari luar dan dari atas* yang sebelumnya telah berakar pada rezim lama.

Oleh karena itu, berbeda dengan Robison dan Hadiz yang mengatakan bahwa oligarki lama dengan kawan aliansi barunya telah sukses membajak kebijakan-kebijakan *good governance* yang dikampanyekan oleh IMF dan Bank Dunia, saya justru berpendapat bahwa rezim demokrasi-neoliberal ini sesungguh-

18. Robison dan Hadiz, *op.cit.,* hlm. 217.

nya bertujuan untuk mereformasi peran negara yang dianggapnya bersifat parasit bagi kepentingan akumulasi kapital untuk sepenuhnya tunduk pada kebutuhan pasar yang bersifat imperatif. Dengan demikian, maka keberadaan oligarki lama menjadi sebuah kebutuhan yang niscaya, sebab tanpa keberadaan mereka maka proses akumulasi tersebut akan berjalan lambat tanpa jaminan kesuksesan.

Program Ekonomi Jokowi

Bagaimana Jokowi-JK mengatasi problem struktural ketergantungan ekonomi dan kesenjangan sosial tersebut? Dalam visi dan misi yang disampaikannya kepada Komisi Pemilihan Umum, Jokowi-JK mengidentifikasi tiga problem pokok bangsa: (1) meorosotnya kewibawan negara; (2) melemahnya sendi-sendi perekonomian nasional; dan (3) merebaknya intoleransi dan krisis kepribadian bangsa.

Untuk mengatasi tiga masalah pokok tersebut, secara ideologis keduanya menawarkan jalan Trisakti sebagai solusi, yakni:

1) Kedaulatan dalam politik diwujudkan dalam pembangunan demokrasi politik yang berdasarkan hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Kedaulatan rakyat menjadi karakter, nilai dan semangat yang dibangun melalui gotong royong dan persatuan bangsa.
2) Berdikari dalam ekonomi diwujudkan dalam pembangunan demokrasi ekonomi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan di dalam pengelolaan keuangan negara dan pelaku utama dalam pembentukan produksi dan distribusi nasional. Negara memiliki karakter kebijakan dan kewibawaan pemimpin yang kuat dan berdaulat dalam mengambil keputusan-keputusan ekonomi rakyat melalui penggunakan sumber daya ekonomi nasional dan anggaran negara untuk memenuhi hak dasar warganegara.

3) Kepribadian dalam kebudayaan diwujudkan melalui pembangunan karakter dan kegotong-royongan yang berdasar pada realitas kebhinekaan dan kemaritiman sebagai kekuatan potensi bangsa dalam mewujudkan implementasi demokrasi politik dan demokrasi ekonomi Indonesia masa depan.

Khusus dalam poin berdikari dalam ekonomi, visi/misi Jokowi-JK menjabarkannya dalam serangkaian program berikut:
1) pembangunan kualitas sumber daya manusia;
2) pembangunan kedaulatan pangan berbasis pada agribisnis kerakyatan;
3) pembangunan daulat energi berbasis kepentingan nasional;
4) penguasaan sumberdaya alam;
5) membangun pemberdayaan buruh;
6) membangun penguatan sektor keuangan nasional;
7) penguatan investasi sumber domestik
8) membangun penguatan kapasitas fiskal negara;
9) penguatan infrastrukur;
10) pembangunan ekonomi maritim;
11) penguatan sektor kehutanan;
12) membangun tata ruang dan lingkungan yang berkelanjutan;
13) membangun perimbangan pembangunan kawasan;
14) membangun karakter dan potensi pariwisata;
15) mengembangkan kapasitas perdagangan nasional; dan
16) pengembangan industri manufaktur.

Dari visi/misi ini keduanya kemudian menetapkan 9 agenda prioritas yang disebut *Nawa Cita*. Khusus yang berkaitan dengan bidang ekonomi, menempati prioritas terbesar dalam *Nawa Cita*, seperti yang tampak pada point 3, 5, 6, dan7. Poin-poin tersebut sebagai berikut:
3) Kami akan membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah dan desa dalam kerangka negara kesa-

tuan. Point ini dijabarkan menjadi:

a. Desentralisasi asimetris;
b. Pemerataan pembangunan antar wilayah, terutama desa, kawasan timur Indonesia dan kawasan perbatasan;
c. Penataan daerah otonomi baru untuk kesejahteraan rakyat;
d. Implementasi UU desa;

5) Kami akan meningkatkan kualitas manusia Indonesia, melalui:

a. Program "Indonesia Pintar" melalui wajib belajar 12 tahun bebas pungutan;
b. Program kartu "Indonesia Sehat" melalui layanan kesehatan masyarakat;
c. Program "Indonesia Kerja" dan "Indonesia Sejahtera" melalui reformasi agraria 9 juta ha untuk rakyat tani dan butuh tani, rumah susun bersubsidi dan jaminan sosial;

6) Kami akan meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional sehingga bangsa Indonesia bisa maju dan bangkit bersama bangsa-bangsa Asia lainnya, melalui:

a. Membangun infrastruktur jalan batu sepanjang sekurang-kurangnya 2000 kilometer;
b. Membangun sekurang-kurangnya 10 pelabuhan baru dan merenovasi yang lama;
c. Membangun sekurang-kurangnya 10 bandara baru dan merenovasi yang lama;
d. Membangun sekurang-kurangnya 10 kawasan industri baru berikur pengembangan untuk hunian buruhnya;
e. Membangun sekurang-kurangnya 5000 pasar tradisional di seluruh Indonesia dan memodernisasikan pasar tradisional yang telah ada;
f. Menciptakan layanan satu atap untuk investasi, efisinesi per-

ijinan bisnis menjadi maksimal 15 hari;

g. Membangun sejumlah *science* dan *technopark* di kawasan politeknik dan SMK-SMK dengan prasaran dan sarana dengan teknologi terkini;

7) Kami akan mewujudkan kemanidirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik, melalui:

a. Membangun kedaulatan pangan;
b. Mewujudkan kedaulatan energi;
c. Mewujudkan kedaulatan keuangan;
d. Mendirikan bank petani/nelayan dan umum termasuk gedung dengan fasilitas pengolahan paska panen di tiap sentra produksi tani/nelayan;
e. Mewujudkan penguatan teknologi melalui kebijakan penciptaan sistem inovasi nasional.

Tantangan

Untuk dapat merealisasikan visi/misi dan *Nawa Cita* tersebut, Jokowi-JK menargetkan pertumbuhan ekonomi sebesar 7 persen hingga 2019. Menurut Akbar Faisal, deputi bidang infrastruktur, perumahan rakyat, dan transportasi Rumah Transisi, untuk dapat mewujudkan target tersebut dibutuhkan investasi sebesar Rp 6.500 T, dimana 25 persen atau sebesar Rp 1.638 T dapat disediakan APBN, sedangkan 75 persen lainnya dicarikan dari BUMN maupun pihak swasta.[19]

Melihat daftar visi/misi dan program prioritas yang diusung Jokowi-JK, para pengamat dan media mengatakan bahwa "aroma populisme" atau "nasionalisme ekonomi" sangat terasa di

19. Ahmad Romadoni, "Jokowi Butuh Rp 6.500 Triliun agar Ekonomi RI Tumbuh 7%," liputan6.com, 22 Agustus 2014.

dalamnya. Seperti dikatakan Destry Damayanti, ekonom kepala PT Bank Mandiri, "Kedua kandidat bicara tentang isu-isu populis tanpa menyentuh soal bagaimana mengatasi tantangan nyata ekonomi Indonesia, seperti inflasi, neraca transaksi berjalan, dan kesenjangan anggaran."[20] Karena itu, bagi para pengamat ini, pemaparan visi/misi dan program-program tersebut tidak lebih dari "menu" kampanye untuk menarik simpati dan pilihan dari konstituen. Pada akhirnya, Jokowi-JK harus bersikap realistis ketika berhadapan dengan masalah-masalah konkret yang ada. "Mudah untuk mengatakan, tetapi dari mana uang untuk membiayainya?" ujar Wellian Wiranto, ekonom dari Singapore at Oversea-Chinese Banking Corp.[21]

Dari sini, maka ada dua tantangan utama Jokowi-JK: *pertama,* tantangan dari sisi keterbatasan anggaran; dan kedua, tantangan dari sisi ekonomi-politik.

Tantangan dari sisi anggaran

Berdasarkan perhitungan Bank Indonesia pada Agustus 2014, saat Jokowi-JK dilantik pada Oktober, mereka akan mewarisi defisit neraca transaksi berjalan sebesar AS$ 9,1 miliar atau 4,27 persen dari PDB. Masih menurut BI, bila tak dibenahi, ada kemungkinan defisit tersebut semakin lebar hingga 6 persen dari PDB, angka terlarang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara 2014.[22] Defisit itu sendiri terjadi karena impor lebih besar ketimbang ekspor. Impor yang tinggi tersebut disebabkan paling tidak oleh tiga hal: *pertama*, lemahnya struktur industri nasional akibat tidak berkembangnya industri hulu dan tengah sehingga kebutuhan investasi dalam negeri masih dipenuhi oleh barang-barang asing; *kedua*, masih tingginya impor

20. Yudith Ho, Sharon Chen, dan Novrida Manurung, "Indonesia Candidates' Pledges Confront Budget Constraints," Bloomberg News, 16 Juni 2014.
21. *Ibid.*
22. "Presiden Baru Diminta Pangkas Subsidi BBM," *Koran Tempo,* 15 Agustus 2014.

migas karena kebijakan sektor energi yang lemah;[23] dan *ketiga* oleh menurunnya penerimaan pemerintah baik dari sektor pajak maupun yang non-pajak.

Jika kita telaah lebih detail lagi, maka keterbatasan pembiayaan itu tercermin dalam struktur APBN dimana belanja pemerintah begitu besar untuk belanja pegawai negeri, belanja barang, belanja modal, pembayaran utang luar negeri, serta subsidi non-energi dan subdisi energi. Mari kita lihat tiga item belanja, yakni belanja pegawai, pembayaran utang, dan subsidi energi dan nonenergi.

Untuk 2014, belanja pegawai mengambil porsi sebesar Rp 276,7 T, atau naik sebesar 18,8 persen dibanding 2013.[24] Perlu diketahui bahwa rata-rata hampir setiap tahunnya penganggaran terhadap belanja pegawai ini terus meningkat, yaitu pada 2008 = 112,8 T, tahun 2009 = 127,7 T, tahun 2010 = 148,1 T, tahun 2011 175,7 T, tahun 2012 = 215,9 T, dan pada 2013 = 241,1 T.[25] Sementara untuk utang luar negeri, Bank Indonesia mencatat bahwa total utang LN Indonesia pada 2014 mencapai AS$276,49 miliar, tumbuh 8,73 persen dibandingkan posisi 2013. Dari jumlah itu, porsi utang swasta mencapai AS$145,98 miliar dan utang LN pemerintah mencapai AS$122,81 miliar dan sisianya utang BI. Dari struktur utang sedemikian, maka rasio pembayaran utang tahun mencapai 46,31 persen, yang merupakan rasio tertinggi sejak 2004.[26] Hingga Mei 2014, total utang LN kita telah mencapai angka AS$283,7 miliar atau Rp2.507,52 T. Untuk APBN 2014, porsi pembayaran cicilan utang dan bunganya mencapai Rp368,981 T, angka ini naik di -

23. Daniel Wesley Rudolf, "Defisit Transaksi Berjalan Diproyeksikan masih di Atas 3%," MetroTVNews.com, 9 Juni 2014.
24. http://setagu.net/belanja-pegawai-dan-anggaran-remunerasi-2014/
25. Arif Novianto, "APBN 2013 Masih Tidak untuk Rakyat", PedomanNews.com, 29 November 2012.
26. Adi Wikanto, "Utang luar negeri Indonesia kian mengkhawatirkan," Kontan.co.id, 2 Juni 2014.

banding APBN 2012 yang tercatat Rp299,708 T.[27] Belanja pemeritah terbesar lainnya adalah subsidi energi. Dalam APBN Perubahan 2014, total subsidi energi mencapai Rp.403 T, yang terdiri dari subsidi energi sebesar Rp350,3 T (subsidi BBM Rp246,5 T dan subsidi listrik Rp103,8 T). Sementara subsidi nonenergi sebesar Rp52,7 T.[28]

Dari keterbatasan pembiayaan yang tersedia dalam APBN ini, bagaimana langkah Jokowi dalam merealisasikan program-program ekonominya yang bernuansa kerakyatan tersebut?

Secara garis besar, Jokowi mengatakan bahwa terdapat dua strategi untuk mengatasi keterbatasan anggaran: (1) dengan melakukan penghematan belanja negara; dan (2) memberi insentif yang menarik bagi investor (asing dan domestik) agar mau melakukan investasinya di Indonesia. Penghematan belanja negara terutama mencakup (a) pemotongan subsidi BBM secara bertahap; (b) mengalihkan subsidi tersebut ke sektor-sektor yang berkaitan langsung dengan pelayanan publik, seperti perbaikan pelayanan di sektor kesehatan, pendidikan, dan transportasi publik, dan jaminan ketersediaan pupuk bagi petani, dsb; dan (3) reformasi birokrasi dengan tujuan menghasilkan efisiensi anggaran serta layanan birokrasi yang mudah, cepat, dan bertanggung jawab (akuntabel). Tetapi, penghematan anggaran saja tidak akan mencukupi (karena situasinya yang telah defisit), sehingga itu pada saat yang bersamaan, perlu dilakukan upaya-upaya yang sistematis sehingga terbentuk iklim usaha yang kondusif bagi membanjirnya investasi (khususnya investasi asing) dan menjaga keberlanjutan hutang luar negeri, yang dalam bahasa APBN disebut dana hibah.

Apakah solusi dari sisi anggaran ini bisa memberi peluang

27. Rudi Hartono, "Utang Luar Negeri dan Presiden Baru," BerdikariOnline.com, 26 Juli 2014.
28. "Faisal Basri Sebut Subsidi BBM Jadi PR Besar Pemerintahan Jokowi," Liputan6.com, 31 Agustus 2014.

pada pemerintahan Jokowi-JK untuk melaksanakan program-programnya secara lebih leluasa? Inilah yang akan kita telaah pada tantangan berikutnya.

Tantangan ekonomi-politik

Berdasarkan paparan di atas, maka masalah yang muncul saat ini sebenarnya merupakan konsekuensi logis dari landasan dasar struktur perekonomian Indonesia sejak rezim Orba berkuasa, yakni diterapkannya strategi pembangunan *'dari atas dan dari luar'* oleh aliansi *neokolonial*. Ini berarti bahwa penyelesaian masalah tersebut dengan semata hanya memfokuskan pada utak-atik dari sisi anggaran, merupakan sebuah penyederhanaan masalah. Akibatnya dalam perdebatan selama ini, di setiap tahun penyusunan APBN, selalu berkutat pada hal-hal yang sifatnya teknis, seperti perlu tidaknya pencabutan subsidi BBM dst. Walaupun harus diakui bahwa tindakan-tindakan teknis seperti ini memiliki dampak politik yang cukup signifikan.

Namun demikian, semata-mata bergulat dalam perdebatan teknis anggaran sama sekali tidak akan menyelesaikan permasalahan ekonomi dan sosial yang ada. Juga tidak akan menghasilkan struktur perekonomian yang sehat, di mana rakyat meningkat kesejahteraannya. Malah sebaliknya, yang terjadi adalah melestarikan ketergantungan ekonomi Indonesia pada ekonomi global sekaligus piramida struktur sosial yang makin timpang sekarang.

Mari kita ambil contoh berdasarkan logika yang dipaparkan Jokowi-JK, bahwa masalah defisit ini bisa diatasi dengan jalan penghematan belanja negara dan merangsang para investor agar mau menanamkan uangnya. Dari sisi investasi, ada dua hal yang perlu diperhatikan. *Pertama,* investasi asing yang sangat dominan saat ini adalah investasi dalam bentuk portfolio yang likuiditasnya sangat tinggi. Ekonom Iwan Jaya Aziz dari Asian Development Bank (ADB), memperkirakan bahwa di

negara-negara Asia yang tengah bangkit perekonomiannya (*emerging Asia*), investasi jenis mencapai jumlah AS$7,2 T pada Maret tahun ini. Tetapi karena sifat dari investasi yang sangat *volatile* (tidak bisa diprediksi), maka walaupun terjadi pertumbuhan ekonomi akibat besarnya investasi yang masuk namun pada saat bersamaan investasi ini juga menyebabkan terjadi resiko ketidakstabilan ekonomi yang sangat nyata.[29]

Dengan demikian, untuk terwujudnya ekonomi yang kokoh dan sehat, Jokowi-JK sama sekali tidak bisa bergantung pada investasi jenis ini. Oleh karena itu, investasi yang ingin diharapkan datang adalah investasi asing langsung (*foreign direct investment*/FDI). Tampaknya, Jokowi-JK menganggap masalah FDI bisa diatasi dengan reformasi birokrasi saja. Namun demikian, FDI senantiasa mensyaratkan adanya stabilitas politik guna memastikan kelancaran investasinya, serta tingkat upah buruh yang rendah dan iklim perburuhan yang damai. Rezim pasca reformasi menunjukkan pada kita bagaimana mereka menjalankan politik upah murah untuk menarik FDI, sehingga mengakibatkan munculnya aksi-aksi perlawanan buruh yang menuntut perbaikan upah, jaminan kerja tetap dan keselamatan kerja. Kita belum tahu persis bagaimana Jokowi-JK mendamaikan dua hal kontradiktif ini.

Tetapi, seberapa menguntungkannya investasi asing ini bagi perekonomian nasional? James Petras dalam studinya tentang peranan investasi asing di negara-negara di kawasan Amerika Latin menunjukkan bahwa investasi asing ini lebih banyak mendatangkan mudharat ketimbang manfaat. Berdasarkan studi tersebut, Petras menyimpulkan ada enam mitos dari investasi asing yang dipercaya oleh para intelektual dan pengambil kebijakan di negara-negara berkembang:

29. Iwan J. Azis, "Asia's Elevated Risks" http://www.businesstimes.com.sg/premium/editorial-opinion/opinion/asias-elevated-risks-20140730

Pertama, mitos bahwa investasi asing akan menciptakan perusahaan-perusahaan baru, memperluas pasar atau merangsang penelitian dan pengembangan teknologi "*know-how*" lokal yang baru. Kenyataannya, investasi asing lebih tertarik untuk membeli perusahaan-perusahaan BUMN kategori untung/sehat dan kemudian memprivatisasinya atau membeli perusahaan-perusahaan swasta dalam kategori yang sama, dan menguasai pasar perusahaan tersebut. Sementara dalam soal teknologi, mereka hanya menjual atau menyewakan desain teknologi yang telah dibuat di "negara asal," yang jumlahnya mencapai lebih dari 80 persen. Jadi, apa yang disebut alih teknologi itu adalah bagaimana cara-cara baru dalam menjual teknologi, bukan alih kemampuan riset dan desain teknologi. Dalam kasus Amerika Latin, sejak dekade 1980an, lebih dari setengah investor asing hanya membeli perusahaan-perusahaan yang ada, dengan harga di bawah nilai pasar. Setelah itu, alih-alih melengkapi kapital lokal atau kapital swasta domestik, investasi asing ini malah menyingkirkan (*crowds-out*) kapital lokal dan inisiatif publik, serta meremehkan kemunculan pusat-pusat penelitian lokal.

Dalam kaitannya dengan perluasan pasar, terdapat catatan yang beragam: dalam sektor di mana perusahaan publik butuh pendanaan, seperti telekomunikasi, pemilik asing baru mungkin akan memperluas pasar melalui penambahan jumlah pengguna jasa perusahaan tersebut. Tetapi dalam kasus lainnya, seperti air, listrik, dan transportasi, para pemilik baru ini malah mereduksi pasar, khususnya dari kalangan berpendapatan rendah melalui peningkatan ongkos di luar kemampuan daya beli konsumen tersebut.

Kedua, mitos bahwa investasi asing akan meningkatkan daya saing industri ekspor, dan merangsang ekonomi lokal melalui pasar kedua (sektor keuangan) dan ketiga (sektor jasa/pelayanan). Faktanya, investor asing lebih tertarik membeli atau

menginvestasikan uangnya ke sektor-sektor pertambangan yang sangat menguntungkan dan kemudian mengekspornya dengan sedikit atau tanpa nilai tambah sama sekali.

Ketiga, mitos bahwa investasi asing akan meningkatkan pajak pendapatan dan menambah pendapatan lokal/nasional, serta memperkuat nilai mata uang lokal untuk pembiayaan impor. Faktanya, investor asing terlibat dalam penipuan pajak, penipuan dalam pembelian perusahaan-perusahaan publik, dan praktek pencucian uang dalam skala besar.

Sebagai contoh, pada Mei 2005, pemerintah Venezuela mengumumkan bahwa terjadi penghindaran dan penipuan pajak sejumlah miliaran dollar yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan perminyakan asing, sejak mereka menandatangani kontrak pada dekade 1990an. Seluruh perusahaan minyak dan gas Rusia telah dikuasai oleh sebuah kelas baru oligarki, yang berasosiasi dengan para investor asing untuk menghindari pajak sebagaimana terbukti dalam pengadilan dua oligarkhi, Platon Lebedev dan Mikhail Khodorkovsky. Keduanya menghindari membayar pajak sebesar AS$29 miliar, dengan difasilitasi oleh bank-bank Amerika Serikat dan Eropa.

Sementara itu, dampak dari perusahaan-perusahaan multinasional ini pada keseimbangan neraca pembayaran untuk jangka panjang adalah negatif. Sebagai contoh, sebagian besar pabrik perakitan di zona ekspor mengimpor seluruh bahan-bahan masukan *(input)* mesin, desain dan ketrampilan, serta mengekspor produk jadi dan semi jadi. Akibatnya, terjadi ketidakseimbangan neraca perdagangan dimana biaya impor tergantung secara relatif terhadap nilai ekspor. Dalam banyak kasus, komponen-komponen impor yang dimasukkan dalam ekonomi lokal lebih besar ketimbang nilai tambah dalam zona ekspor. Selain itu, sebagian besar pendapatan dari *platform* ekspor dinikmati oleh kelas kapitalis, semenjak kunci sukses dari bisnis ini adalah upah murah.

Keempat, mitos bahwa pembayaran utang adalah esensial untuk melindungi keberadaan barang-barang finansial di pasar internasional dan mengelola integritas sistem keuangan. Kedua hal ini, sangat krusial untuk kelangsungan pembangunan. Tetapi catatan historis menunjukkan, penambahan utang baru di bawah kondisi ekonomi yang tidak sehat dan pembayaran kembali secara ilegal utang-utang yang dibuat oleh pemerintahan diktator, hanya akan membahayakan keberadaan dan integritas sistem keuangan domestik yang kemudiam memicu kebangkrutan keuangan, sebagaimana yang menjadi pengalaman Argentina antara periode 1976-2001.

Kelima, mitos bahwa sebagian besar negara-negara Dunia Ketiga tergantung pada investasi asing untuk menyediakan kebutuhan modal bagi pembangunan karena sumberdaya-sumberdaya lokal tidak tersedia atau tidak mencukupi.

Temuan Petras justru menunjukkan hal sebaliknya, dimana mayoritas investasi asing itu adalah investor asing yang meminjam tabungan nasional untuk membeli perusahaan-perusahaan lokal dan membiayai investasinya. Investor asing dan MNCs *(multinational corporations)* melindungi pinjaman luar negerinya melalui bantuan pemerintah lokal, atau secara langsung menerima pinjaman dari dana pensiun lokal dan perbankan. Laporan terkini tentang dana pensiun yang digunakan untuk membiayai MNCs lokal di Meksiko menunjukkan bahwa Banamex, bank swasta kedua terbesar di Meksiko (pada 2001 merger dengan Citigroup Inc), memperoleh jaminan pinjaman sebesar 28,9 miliar pesos (AS$2,6 miliar), American Movil (Telcel) 13 miliar pesos (AS$1,2 miliar), Ford Motor (untuk pinjaman jangka panjang) sebesar 9,556 miliar pesos) dan 1 miliar pesos (untuk pinjaman jangka pendek), General Motors (sektor keuangan) menerima sebesar 6,555 miliar pesos.

Fakta ini menunjukkan bahwa pinjaman yang dilakukan oleh investor asing untuk mengambilalih pasar lokal dan fasili-

tas-fasilitas produktif, telah menjadi praktik yang umum, menyanggah gagasan bahwa investor asing membawa "modal segar" ke negara berkembang tersebut. Hal yang sama pentingnya, fakta itu juga membantah gagasan bahwa negara-negara Dunia Ketiga "butuh" investasi asing karena kelangkaan modal yang dimilikinya. Yang sebenarnya terjadi, undangan pada investasi asing menyebabkan tabungan lokal dari investor swasta dan publik lokal menjadi terbatas pada peminjam lokal, sehingga memaksa mereka untuk melihat kreditor uang "informal" dengan tingkat suku bunga yang mencekik. Akibatnya, ketimbang melengkapi keberadaan investor lokal, investasi asing justru bersaing untuk memperoleh tabungan lokal dari posisi istimewanya di pasar kredit. Dengan iming-iming jaminan aset (di luar negeri) yang besar dan pengaruh politik, mereka lebih mudah memperoleh jaminan pinjaman dari agen-agen pemberi pinjaman lokal.

Keenam, para penganjur investasi asing berargumen bahwa sekali investasi asing masuk, maka hal itu akan menjadi batu alas bagi masuknya investasi lebih banyak lagi, yang selanjutnya menjadi tiang yang kokoh bagi pembangunan ekonomi keseluruhan. Tak ada yang bisa dikatakan dari argumen ini kecuali menunjukkan bahwa investasi asing pada pabrik-pabrik perakitan di kawasan Karibia, Amerika Tengah, dan Meksiko mengalami ketidakamanan dan ketidakstabilan akibat munculnya pesaing dari Cina dan Vietnam yang mengandalkan buruh supermurah. Dan investor asing, lebih dari investor lokal, sangat mudah merelokasikan investasinya ke tempat-tempat yang lebih menguntungkan dan menciptakan situasi ekonomi yang sangat fluktuatif (*boom and bust economy*). Dengan munculnya pesaing dari Cina dan Vietnam, apa yang dilakukan oleh investor asing di Karibia, Amerika Tengah, dan Meksiko, bukanlah menciptakan teknologi baru yang semakin canggih atau beralih ke produk-produk yang lebih kompetitif, melainkan memin-

dahkan investasinya. Terakhir, studi jangka panjang yang dila - kukan oleh Tanushree Mazumdar mengenai dampak investasi asing di India, menunjukkan bahwa tidak ada korelasi antara investasi asing dan pertumbuhan ekonomi.[30]

Hal lain, yang tidak disinggung dalam diskusi mengenai keterbatasan anggaran adalah berkaitan dengan utang LN. Pertanyaannya: mengapa ketika bicara soal penghematan anggaran, pemerintah plus teknokrat dan media-media arus utama tidak pernah menyingung keberadaan utang LN yang sangat membebani anggaran ini? Mengapa hanya pemotongan subsidi yang selalu dipersoalkan? Mengapa pemerintah hanya berani memotong subsidi tetapi tidak berani melakukan moratorium pembayaran utang dan bunga utang LN?

Seperti yang sudah dianalisa oleh Sritua Arief, sejak dekade 1990an, ketergantungan pada utang LN ini telah menyebabkan Indonesia terjebak dalam perangkap *Fisher Paradox,* di mana untuk bisa membayar utang dan bunga utang LN tidak ada cara lain kecuali dengan kembali membuat utang baru. Dalam kondisi APBN yang defisit, situasi *Fisher Paradox* ini menjadi semakin bertambah parah. Dan celakanya, utang LN swasta jauh lebih besar ketimbang utang LN pemerintah, sehingga kembali, seperti kesimpulan Arief, rakyatlah yang harus menanggung utang LN swasta tersebut.

Lalu kenapa pemerintah selama ini tidak berani melakukan moratorium utang dan pembayaran utang dan bunga utang LN? Saya berpendapat hal itu disebabkan oleh: *pertama*, keyakinan teoritis bahwa utang LN akan membawa dampak positif bagi neraca transaksi berjalan; *kedua*, karena utang LN ini berkaitan dengan lembaga-lembaga multilateral yang selama ini menjadi acuan bagi investasi asing, maka penting untuk menja-

30. Coen Husain Pontoh, "Enam Mitos Investasi Asing," http://indoprogress.com/2012/01/enam-mitos-keuntungan-investasi-asing/

ga kepercayaan lembaga-lembaga tersebut bahwa Indonesia kondusif bagi investasi asing; *ketiga*, utang LN juga berkait erat dengan hubungan antar-negara, sehingga dengan terus membayar utang dan bunga utang LN, berarti kita tetap memperoleh kepercayaan dari negara-negara pemberi utang tersebut.

Dengan argumentasi ini, maka pemerintahan Jokowi-JK nantinya selamanya akan terjebak dalam posisi "gali lubang tutup lubang" yang semakin parah dari tahun ke tahun.

Penutup

Dari seluruh rangkaian argumentasi dan fakta-fakta yang dipaparkan di atas, maka problem sesungguhnya dari ekonomi Indonesia dan dampak-dampaknya, tidak berakar pada problem anggaran atau neraca transaksi berjalan. Problem yang paling mendasar dari keterpurukan ekonomi nasional yang menyebabkan terbentuknya struktur piramida sosial yang sangat timpang, adalah terus berlanjutnya rezim *neokolonial* yang menjalankan strategi pembangunan *"dari luar dan dari atas."*

Sehingga, dengan demikian dalam jangka pendek memang Jokowi-JK dihadapkan pada tantangan defisit neraca transaksi berjalan yang kronis, tetapi pada saat yang sama, pemerintahan baru ini menghadapi tantangan yang lebih serius, yakni bagaimana membalikkan aliansi kelas dari aliansi neokolonial yang menjalankan strategi "dari luar dan dari atas" menjadi aliansi kelas *nasional-kerakyatan* dengan menjalankan strategi pembangunan *"dari dalam dan dari bawah."*

BAB 2

Menatap Jalan (Terjal) Perubahan Struktur Industri Manufaktur Indonesia

Dodi Mantra

IBARAT NYARINGNYA *BEAT* DALAM RITME SEBUAH LAGU YANG sangat "pecah", narasi akan perubahan pun mengalir deras mengiringi setiap momen transisi menuju bekerjanya pemerintahan baru. Betapa tidak, jalan menuju perubahan itu seakan terbentang lapang dan terang seiring dengan kemenangan pasangan Jokowi-JK dalam kontestasi politik 2014. Optimisme ini bukan tanpa dasar. Melalui penjabaran 41 halaman *Visi Misi dan Program Aksi*, yang secara operasional diperas lagi ke dalam *Nawa Cita: 9 Agenda Perubahan*, tampak jalan perubahan yang ditawarkan dan dicanangkan oleh pemerintahan baru berpijak pada keseriusan dan pertimbangan mendalam atas permasalahan dalam segenap aspek kehidupan masyarakat Indonesia. Bukan sekadar pepesan kosong dan janji retorik sebagaimana yang sudah-sudah, jalan perubahan yang dibentangkan oleh pemerintahan yang baru ini tampak rasional dan meyakinkan. Hampir tidak ada sudut permasalahan dalam kehidupan masyarakat yang tidak menjadi sasaran perubahan di dalamnya.

Tidak heran jika kemudian impian pun dituai, harapan besar masyarakat pun digantungkan kepada kerja pemerintahan yang baru ini. Bahkan bukan hanya harapan akan perubahan

yang digantungkan oleh masyarakat, melainkan impian akan terwujudnya perubahan mendasar, bahkan revolusi menuju dinamika dan kondisi kehidupan masyarakat Indonesia yang benar-benar baru, dapat dicapai melalui implementasi visi, misi dan serangkaian program aksi Jokowi-JK. Ditambah dengan optimisme dan aktivisme masyarakat untuk mengawal kerja dari pemerintahan baru ini, juga dengan gaya kepemimpinannya yang terbuka untuk bergerak bersama rakyat, tampak seakan benar-benar terbentang jalan yang lapang bagi perubahan mendasar dalam kehidupan masyarakat negeri ini.

Akan tetapi, gerak langkah untuk meretas perubahan dari permasalahan ekonomi yang mendasar, utamanya dalam wujud kemiskinan dan kesenjangan, yang juga tak kunjung usai setelah hampir melalui tujuh dekade kemerdekaan, tidak hanya sekadar membutuhkan identifikasi atas permasalahan, tawaran, janji, program, dan pengawalan semata. Lebih dari itu semua, upaya perubahan dalam kondisi yang sangat bermasalah ini mensyaratkan adanya perubahan. Perubahan itu sendiri mensyaratkan perubahan, untuk dapat benar-benar mewujudkan perubahan.

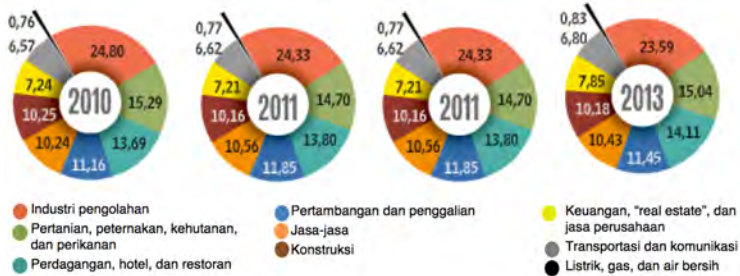
Perubahan harus dimulai dari perubahan sedari cara dalam memahami permasalahan. Geliat harapan akan perubahan mendasar ini hendaknya dijadikan sebagai momen bagi kita untuk berhenti mendorong dan merumuskan langkah perubahan hanya dengan berpijak pada identifikasi atas kondisi-kondisi yang dinilai sebagai masalah. Saatnya juga kita untuk tidak mengukur dan menilai perubahan dengan hanya berhenti pada angka-angka yang merepresentasikan kondisi makro semata, terutama angka pertumbuhan ekonomi. Namun, berdasarkan ukuran-ukuran yang menunjukkan apakah perubahan terjadi di dalam kondisi-kondisi yang memungkinkan permasalahan ekonomi yang sangat mendasar ini dapat terjadi. Yakni, berdasarkan ukuran yang dapat menilai, apakah kebijakan, program,

dan dinamika yang tengah berlangsung mengarah kepada terhapusnya kondisi-kondisi tersebut. Ataukah sebaliknya, di mana kebijakan, program dan dinamika yang berlangsung justru mengarah kepada penguatan dan subsistensi dari kondisi-kondisi yang mensyaratkan dan memungkinkan permasalahan kemiskinan dan kesenjangan di dalam masyarakat dapat terjadi dan terus tereproduksi.

Target utama tulisan ini adalah mengidentifikasi dan membongkar salah satu kondisi struktural yang memungkinkan permasalahan-permasalahan mendasar yang sama, yang selama berdekade terus tereproduksi, sekaligus menghadirkan ukuran-ukuran dalam menilai apakah jalan perubahan yang hendak ditempuh melalui bekerjanya pemerintahan Jokowi-JK telah diarahkan dan dapat benar-benar mengeliminasi kondisi struktural yang memungkinkan reproduksi dan subsistensi permasalahan ekonomi mendasar dalam kehidupan masyarakat Indonesia selama ini.

Salah satu titik masuk untuk tiba pada teridentifikasinya kondisi yang memungkinkan kemiskinan dan kesenjangan dapat terus tereproduksi adalah melalui penelusuran dan pembongkaran terhadap dinamika dan corak dari sebuah medan magnet aktivitas ekonomi dengan daya tarik yang sangat besar dalam kehidupan masyarakat Indonesia, yakni sektor industri manufaktur.

Tidak dapat dipungkiri, dengan rata-rata kontribusinya terhadap PDB Indonesia sebesar 23,5 persen dari 2010 sampai dengan kuartal kedua 2014, sektor industri manufaktur merupakan penyumbang terbesar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sejak dipancang sebagai sektor penopang pertumbuhan ekonomi melalui empat Repelita (1969-1989) berbasis justifikasi program industrialisasi substitusi impor (Robison, 2009), dapat dicermati bagaimana pertumbuhan sektor industri manufaktur melejit pesat sebagai penyumbang utama PDB Indonesia

GAMBAR 1. Kontribusi terhadap PDB Menurut Lapangan Usaha
(Persentase dari total PDB)

SUMBER: BPS, Kemenkeu, Bappenas, dan BI, 2013,
dikutip dari *Kompas Edisi Khusus 2014*, 25 Oktober 2013

sejak 1996 hingga hari ini. Merujuk kepada Gambar 1, tampak bagaimana sumbangan dari sektor industri manufaktur terhadap PDB Indonesia selama empat tahun terakhir tidak pernah berada di bawah angka 20 persen, dan terus bertahan sebagai penopang utama sumber pertumbuhan ekonomi Indonesia. Sampai dengan kuartal kedua 2014 ini, tercatat kontribusi sektor industri manufaktur adalah sebesar 20,8 persen dari total PDB Indonesia (BPS, 2014).

Dengan serapan tenaga kerja dalam jumlah yang sangat besar pada sektor ini, semakin mapan posisi industri manufaktur sebagai penopang utama dari keberlangsungan perekonomian Indonesia. Dari 2010 sampai dengan 2013, tercatat sebesar rata-rata 13,3 persen dari total penduduk yang bekerja berada pada sektor industri manufaktur (BPS, 2013). Sampai dengan Februari 2014, sektor industri manufaktur menyerap tenaga kerja sebesar 15.390.188 jiwa (BPS, 2014). Secara komparatif, memang serapan tenaga kerja pada sektor industri manufaktur di Indonesia belum mengungguli sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan dan perikanan, di mana sampai dengan pada Februari 2014 tercatat sebesar lebih dari 40 juta jiwa be -

TABEL 1. Output Perekonomian Indonesia Berdasarkan Sektor, 1967-2013 (Persentase dari total PDB)

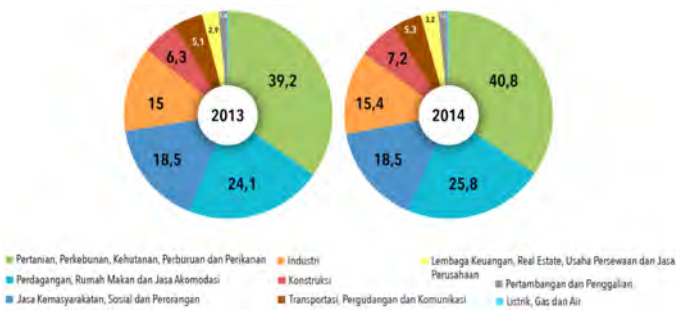
	1967	1982	1996	1999	2009	2013*
Pertanian	51	23	17	20	16	14
Konstruksi	na[a]	10	10	8	11	10
Manufaktur	8	13	26	26	27	24
Pertambangan & Penggalian	na[a]	17	8	9	11	11
Jasa-jasa[b]	36	37	40	37	35	40

(a) Untuk data tahun 1967 persentase kombinasi sumbangan sektor konstruksi dan pertambangan adalah sebesar 5 persen;
(b) Dalam tabel ini, persentase sumbangan sektor Jasa memang tercatat sangat besar, hal ini disebabkan karena data ini merupakan akumulasi (kombinasi) dari sektor Listrik, Gas dan Air Bersih; Perdagangan, Hotel dan Restoran; Pengangkutan dan Komunikasi; Keuangan, Real Estate dan Jasa Perusahaan; dan Jasa-jasa lainnya;
* *Angka Sangat Sementara* (BPS, 2014);

SUMBER: Data tahun 1967-2009 diolah dari CEIC; RBA; World Bank; United Nations, (Elias & Clare, 2011); Data tahun 2013 diolah dari BPS, 2014.

kerja di dalamnya. Begitu juga dengan sektor perdagangan, rumah makan dan jasa akomodasi, yang sampai dengan Februari 2014 masih menduduki posisi kedua dari sektor usaha yang mampu menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar di Indonesia (sebesar 25.809.269 jiwa, BPS, 2014). Namun demikian, kerja pada sektor inilah yang selama ini menjadi sumber penciptaan nilai pada tingkat yang besar, di mana porsi terbesar PDB Indonesia diperoleh darinya.

Dengan demikian, semakin jelas bagaimana aktivitas ekonomi pada sektor industri manufaktur merupakan basis utama dari geliat roda perekonomian Indonesia sampai dengan hari ini. Di satu sisi, sangat jelas bagaimana sektor industri manufaktur, merupakan medan aktivitas ekonomi utama yang menopang pertumbuhan ekonomi Indonesia yang terus digadang sebagai prestasi dan hasil kinerja dari pemerintah sebelumnya. Sekaligus, pada sisi yang lain, ketika kondisi permasalahan

GAMBAR 2. Penduduk 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama, Agustus 2013 - Februari 2014 (dalam juta jiwa)

SUMBER: BPS 2014

yang sama terus bereproduksi, khususnya kemiskinan dan kesenjangan, dengan demikian tentu saja tidak dapat dilepaskan dari dinamika, corak, dan kondisi yang berlangsung di dalam sektor industri manufaktur ini.

GAMBAR 3. Pertumbuhan dan Serapan Tenaga Kerja Industri Manufaktur (Pengolahan) Indonesia 2004-2014

Untuk data PDB: **Angka Sementara* ***Angka Sangat Sementara* ***Data sampai dengan Kuartal II Tahun 2014;
Untuk data Jumlah Tenaga Kerja: Data Tahun 2005-2013 per bulan Agustus; Data Tahun 2014 per bulan Februari;

Sumber: Diolah dari BPS

Bahwa permasalahan kemiskinan dan kesenjangan yang terus saja bergelayut dalam kehidupan masyarakat Indonesia selama ini, dimungkinkan oleh kondisi-kondisi yang berlangsung di dalam geliat aktivitas sektor industri manufaktur. Membedah dinamika, corak produksi dan kondisi yang menopang keberlangsungan dari sektor ini dengan demikian, dapat mengungkap serangkaian kondisi yang memungkinkan permasalahan ekonomi yang sangat mendasar dapat terus terjadi dalam kehidupan masyarakat. Atas dasar pembongkaran akan corak dan modus pengorganisasian produksi dalam medan magnet industri manufaktur yang bersifat spesifik dan kontemporer di bentangan geografis Indonesia inilah, dapat diidentifikasi kondisi-kondisi yang memungkinkan reproduksi permasalahan ketimpangan dan kemiskinan, sekaligus dapat diukur sejauh mana visi misi dan program aksi yang dicanangkan oleh pasangan presiden terpilih Jokowi-JK mengarah dan mampu mengeliminasi kondisi-kondisi tersebut.

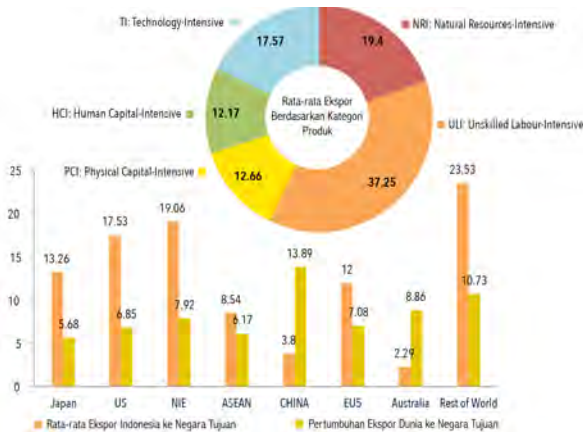
Pembongkaran #1: Posisi Industri Manufaktur Indonesia dalam Jejaring Produksi Global

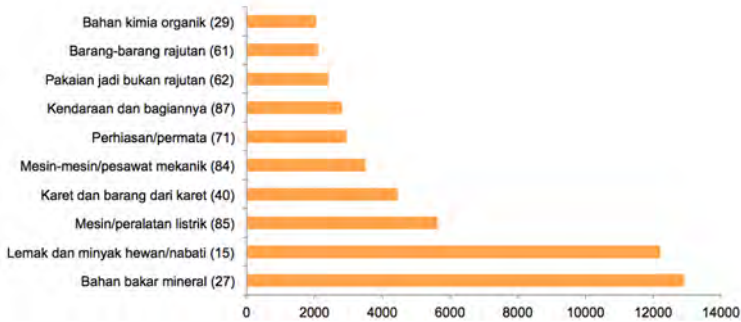
Jika dicermati secara mendalam, terungkap dengan terang bagaimana dinamika, corak produksi, dan struktur industri manufaktur benar-benar menyusun kondisi yang membuat kemiskinan dan kesenjangan itu mungkin terjadi, bahkan disyaratkan untuk ada.

Ditinjau dari posisi produk industri manufaktur Indonesia dalam jaringan produksi global, tampak nyata bagaimana kinerja sektor industri yang menjadi penyumbang terbesar bagi pertumbuhan ekonomi ini sangat bergantung pada ekspor barang-barang dalam kategori setengah jadi (*intermediate goods*) dan barang jadi pesanan dari luar. Kondisi ini direpresentasikan dari kategori ekspor manufaktur Indonesia dari 1996-2008 mi-

salnya, di mana 37,25 persen dari total ekspor manufaktur Indonesia adalah kategori barang yang berbasis intensifitas tenaga kerja tidak terampil (*unskillful labour-intensive*-ULI), dan 19,40 persen adalah kategori barang yang berbasis intensifitas sumber daya alam (*natural resources-intensive*–NRI) (Rahmaddi & Ichihashi, 2012).

Tercermin dari 10 golongan barang ekspor nonmigas utama Indonesia Januari-Juli 2014, tampak nyata bagaimana kedua kategori barang ekspor tersebut tetap bertahan pada posisi yang sangat dominan. Tampak jelas bagaimana komposisi ekspor barang nonmigas Indonesia hingga kini masih sangat didominasi oleh kategori barang dengan intensifitas sumber daya alam yang sangat tinggi. Tampak juga dalam ekspor nonmigas Indonesia Januari-Juli 2014 tersebut, terdapat kategori-kategori barang setengah jadi yang tentu saja dapat ditelisik sebagai pasokan bagi rantai produksi global. Begitu pula dengan barang jadi, utamanya adalah pakaian jadi, ekspor Indonesia dalam ja-

GAMBAR 4. Komposisi dan Pertumbuhan Ekspor Manufaktur Indonesia 1996-2009 (dalam persen)

SUMBER: Divisualisasikan dari kalkukasi Rudy Rahmaddi dan Masaru Ichihashi (2012).

GAMBAR 5. 10 Golongan Barang (HS 2 Digit) Utama Ekspor Nonmigas Indonesia Januari-Juli 2014 (dalam juta US$)

SUMBER: BPS 2014

ringan produksi global di sini lebih sebagai pemasok bagi merk-merk pakaian terkenal yang berada di luar negeri.

Tentu saja, dalam rantai penciptaan nilai secara global, posisi ini berada pada tingkat yang sangat rendah. Bahwa posisi aktivitas produksi industri manufaktur Indonesia adalah pemasok barang-barang setengah jadi yang dibutuhkan bagi kegiatan produksi dengan nilai tambah yang lebih tinggi dalam rantai global. Dengan kata lain, sektor industri manufaktur Indonesia selama ini bergeliat atas dasar pengalihan aktivitas produksi (*outsourcing*) dari luar negeri di dalam rantai global.

Berdasarkan pola dan kapabilitas penciptaan nilai dalam jejaring produksi global, karakteristik dominan dari komoditas ekspor manufaktur Indonesia ini mencerminkan posisi aktivitas produksi di wilayah geografis Indonesia yang sangat tidak strategis dan menguntungkan. Dengan dominasi komoditas ekspor dalam klasifikasi NRI dan ULI, dengan demikian posisi mayoritas dari aktivitas produksi di Indonesia berada dalam kategori kapabilitas penciptaan nilai yang cukup rendah (klasifikasi NRI) dengan kapabilitas penangkapan nilai (*value capture*) yang juga rendah. Untuk dominasi klasifikasi komoditas ULI, aktivi-

tas produksi industri manufaktur di Indonesia berada dalam kategori kapabilitas penciptaan nilai yang cukup tinggi (dalam aspek produksi material), namun kapabilitas penangkapan nilai justru rendah (terkait dengan faktor kepemilikan saham eksternal dan aktivitas produksi barang pasokan di mana transfer keuntungan yang lebih besar ke perusahaan pemesan).[1]

Bahkan, dengan corak seperti ini, daya tarik industri manufaktur Indonesia bagi pengalihan produksi dari luar tidak lain dan tidak bukan, terletak pada biaya produksi dalam wujud tingkat upah dan bahan baku yang murah. Dalam praktik *outsourcing* sebagai fitur dominan dalam pengorganisasian produksi kapitalisme kontemporer, terdapat beberapa pertimbangan utama yang mempengaruhi perusahaan dalam menentukan pengalihan lokasi aktivitas produksinya. Mengacu kepada model yang dikembangkan Grossman dan Helpman (2005), diidentifikasi tiga fitur yang sangat esensial dalam strategi *outsourcing* modern. *Pertama*, perusahaan harus mencari (*searching*) mitra-mitra dengan keahlian atau kemampuan tertentu yang memungkinkan mereka untuk menjalankan aktivitas produksi tertentu yang dibutuhkan. *Kedua,* perusahaan-perusahaan harus dapat meyakinkan pemasok-pemasok yang potensial untuk menyesuaikan (*customizing*) spesifikasi produk sejalan dengan kebutuhan dari perusahaan-perusahaan tersebut. *Ketiga,* perusahaan-perusahaan tersebut harus menciptakan relasi-investasi spesifik yang dibutuhkan di dalam sebuah kondisi perjanjian yang sifatnya tidak lengkap (*incomplete contracting*).

1. Dalam rantai nilai global (Global Value Chains), pola dan proses penciptaan, ekstraksi dan penangkapan nilai yang berjalan secara terfragmentasi. ekstraksi nilai terjadi dalam cara dan tingkat yang berbeda di dalam setiap segmen, simpul dan bahkan unit produksi. atas dasar ekstraksi nilai inilah strategi-strategi dan pola-pola pengorganisasian produksi yang berjejaring secara global tercipta. Salah satu strategi yang berkembang dalam upaya untuk menstabilkan atau meningkatkan ekstraksi nilai di dalam rantai nilai global, sangat dipengaruhi oleh tingkat upah yang berbeda di antara negara maju dan berkembang. Lih. (Gereffi & Kaplinsky , 2001).

Dalam aspek penentuan lokasi *outsourcing*, Grossman dan Helpman mengidentifikasi empat determinan utama yang sangat berpengaruh. *Pertama*, besarnya wilayah dari sebuah negara dapat memengaruhi tingkat "ketebalan" dari pasar di dalamnya. Dalam kondisi determinan lain pada tingkat yang sama, sebuah perusahaan cenderung untuk melakukan aktivitas pencarian mitra di negara dengan ukuran pasar yang besar. Hal ini dikarenakan kondisi yang lebih membuka peluang untuk menemukan mitra yang memiliki ketrampilan yang memadai yang dapat membuatnya mampu dan bersedia untuk memproduksi suatu komponen atau jasa tertentu yang dibutuhkan oleh produsen akhir. *Kedua*, teknologi yang dibutuhkan dalam aktivitas pencarian sangat mempengaruhi biaya dan menentukan kecenderungan pencarian mitra yang sesuai. Pencarian akan tidak terlalu memakan biaya dan berhasil di sebuah negara dengan kondisi infrastruktur komunikasi dan transportasi yang baik. *Ketiga,* teknologi yang dibutuhkan untuk memproduksi komponen spesifik sangat memengaruhi kebersediaan mitra untuk melakukan investasi yang dibutuhkan dalam membuat produk purwa rupa (*prototype*). *Keempat*, kondisi yang memengaruhi bentuk perjanjian dengan mitra, yang sangat terkait dengan kemampuan sebuah perusahaan untuk membuat mitra berinvestasi di dalam relasi. Hal ini terutama terkait dengan taraf di mana relasi-investasi spesifik dapat diverifikasi oleh pihak luar di masing-masing negara.

Dalam strategi pencarian mitra, sebuah perusahaan melakukan pencarian berdasarkan kepada desain produk dengan spesifikasi komponen yang sesuai. Atas dasar kebutuhan spesifik produk inilah, perusahaan akan menentukan di mana lokasi pencarian akan dilakukan. Penentuan ini sangat dipengaruhi oleh ketersediaan tenaga kerja yang memiliki ketrampilan yang sesuai dan tingkat kemampuan teknologi secara keseluruhan di dalam sebuah negara atau wilayah. Perbedaan kondisi keteram-

pilan tenaga kerja dan tingkat perkembangan teknologi antara negara-negara Utara dan Selatan, dengan demikian sangat memengaruhi penentuan lokasi pencarian mitra.

Dalam strategi penyesuaian spesifikasi produk yang harus dilakukan oleh mitra pemasok, biaya investasi menjadi faktor yang sangat berpengaruh. Sebelum memutuskan menjalin kontrak dengan mitra atau pemasok di negara lain, sebuah perusahaan harus mengidentifikasi kemampuan dalam aspek teknologi yang dimiliki mitra tersebut untuk memproduksi komponen spesifik yang dibutuhkan. Proses ini tentu saja memakan biaya tersendiri bagi perusahaan yang melakukan pencarian mitra. Dalam kondisi di mana mitra tidak memiliki kemampuan teknologi yang memadai, perusahaan akan mempertimbangkan biaya investasi untuk mengembangkan kemampuan teknologi mitranya. Dari sisi mitra yang memiliki potensi, biaya harus dihitung dari aspek investasi teknologi untuk menghasilkan produk purwa rupa dan dari aspek biaya dalam produksi komponen spesifik yang sesuai dengan permintaan perusahaan dari luar ketika kontrak telah disepakati. Hal ini tentu saja memengaruhi harga komponen yang ditawarkan oleh mitra kepada perusahaan yang menawarkan pemesanan. Semakin rendah investasi teknologi yang dibutuhkan maka semakin rendah harga yang ditawarkan kepada perusahaan pemesan. Sehingga kecenderungan besar kontrak akan disepakati di antara kedua pihak tersebut.

Ketika sebuah perusahaan yang menjadi produsen akhir telah menemukan mitra dengan kemampuan yang dibutuhkan,[2] keduanya memasuki proses pembangunan relasi melalui tawar-menawar dan perjanjian atau kontrak. Kondisi aturan hukum

2. Bahkan dalam banyak kondisi, proses ini tidak akan terjadi sebelum mitra yang bersangkutan menyatakan bersedia untuk berinvestasi dalam membuat produk purwa rupa. Dalam titik tertentu, bahkan proses pembangunan relasi ini tidak akan terjadi sebelum produk purwa rupa dibuat oleh mitra.

di lokasi tempat mitra tersebut berada menjadi faktor yang sangat memengaruhi proses ini. Dari sisi perusahaan pemesan, perjanjian harus didasarkan pada kesediaan dari mitra pemasok untuk melakukan investasi awal dalam menciptakan produk purwa rupa. Perusahaan pemesan juga harus dapat melakukan verifikasi terhadap investasi yang dilakukan oleh mitra pemasok. Akan tetapi, dalam kenyataannya tidak semua aspek dari investasi ini dapat diverifikasi, sehingga terbuka ruang bagi kontrak atau perjanjian yang bersifat parsial (*incomplete*). Sebaliknya, dari sisi mitra pemasok, perjanjian yang bersifat parsial ini, di mana ia harus menanggung biaya investasi dari produksi komponen spesifik yang sesuai dengan permintaan perusahaan pemesan, dapat disepakati hanya jika bagian keuntungan prospektif yang didapatkannya melebihi biaya investasi.

Dalam dinamika penciptaan nilai secara berantai dan berjejaring pada skala global ini, terjadi pula perubahan pola kompetisi antar pemilik modal. Terutama perubahan terjadi dalam kompetisi di antara pemilik modal dalam skala kepemilikan kapital yang berbeda. Terjadinya pemecahan dan pengalihan (disintegrasi dan fragmentasi) aktivitas produksi menciptakan ruang-ruang penciptaan nilai baru, terutama bagi pemilik modal skala kecil dan sedang untuk dapat masuk ke dalam rantai penciptaan nilai. Perusahaan-perusahaan tidak perlu menghabiskan energi dalam bersaing dengan perusahaan-perusahaan besar. Perusahaan-perusahaan dalam skala kapital yang kecil ini dapat bergabung di dalam aktivitas produksi perusahaan besar dengan menjadi pemasok atau subkontraktor (Starosta, 2010).

Pergeseran pola kompetisi dalam penciptaan nilai ini menjadikan kapitalis, khususnya kapitalis skala menengah di negara-negara berkembang, berlomba-lomba untuk mendapatkan pengalihan aktivitas produksi dari rantai global. Terutama dengan menciptakan kondisi-kondisi yang berpengaruh positif terhadap pertimbangan keputusan perusahaan-perusahaan utama

(pemegang merk, *lead firm*) untuk mengalihkan aktivitas produksi mereka.

Jika ditilik kembali kepada sederet determinan pengalihan aktivitas produksi di atas, semakin jelas bagaimana aktivitas produksi pada industri manufaktur Indonesia hanya bertumpu pada daya tarik ketebalan pasar (konsumsi dan tenaga kerja), yang kemudian berpengaruh terhadap tingkat upah, dan akses serta ketersediaan bahan baku (sumber daya alam) yang luas dan murah. Atas dasar kedua faktor inilah (terbukti dari kategori barang ekspor nonmigas Indonesia), industri manufaktur Indonesia bergeliat dan mengalami pertumbuhan selama ini. Dengan kata lain, pertumbuhan sektor industri manufaktur Indonesia yang menjadi kontributor utama bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia selama ini, hanya dapat berlangsung dengan mensyaratkan eksploitasi atas tenaga kerja dalam wujud tingkat upah yang sangat rendah dan eksploitasi sumber daya alam yang bermanifestasi pada masifnya kerusakan lingkungan dan perampasan lahan.

Tidak heran jika kemudian mayoritas upah buruh di negeri ini berada pada tingkat yang sangat tidak layak. Jika digunakan ukuran-ukuran normatif tingkat upah,[3] terungkap bagaimana terdapat porsi yang sangat besar dari perusahaan-perusahaan di Indonesia yang membayarkan upah buruh di bawah Upah Minimum Provinsi (UMP). Realitas ini tercermin dari data statistik yang memperlihatkan bahwa masih terdapat persentase yang sangat besar dari perusahan di Indonesia yang upah minimum karyawannya di bawah UMP. Tabel 2 menunjukkan realitas bahwa terdapat perusahaan dalam persentase yang sangat besar di sektor industri manufaktur (sebagai lapangan

3. Secara normatif, tingkat upah diukur sebagai pemenuhan hak buruh yang "adil" dan "layak" seperti Kondisi Hidup Layak (KHL) dan Upah Minimum Provinsi (UMP). Meskipun secara nyata bahwa ukuran-ukuran tersebut tidak akan pernah adil, sedari relasi sosial produksi ini mensyaratkan penghisapan nilai-lebih dari nilai kerja buruh.

TABEL 2. Persentase Perusahaan Industri Pengolahan yang Upah Minimum Karyawannya di Bawah UMP Menurut Wilayah 2011-2012

Wilayah	Kuartal 2011				Kuartal 2012
	I	II*)	III*)	IV*)	I**)
Jawa Barat, DKI Jakarta, dan Banten	24,6	25,8	24,8	22,6	23,5
Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, Bekasi)	19,7	20,8	20,1	17,8	16,0
Luar Jabodetabek	4,9	5,1	4,7	4,7	7,4
Jawa Tengah dan DI Yogyakarta	15,7	14,0	13,9	15,0	17,4
Jawa Timur dan Bali	20,4	20,6	22,4	23,7	24,4
Sugresid (Surabaya, Gresik, Sidoarjo)	0,4	1,4	1,4	2,0	0,7
Luar Sugresid	19,9	19,2	21,0	21,7	23,7
Luar Jawa-Bali	39,4	39,5	38,9	38,7	34,7
Nasional	40,8	46,6	45,3	44,0	32,3

*) Angka Sementara
**) Angka Sangat Sementara

SUMBER: BPS, Statistik Upah 2012.

usaha/sektor yang menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar di Indonesia), yang upah minimum karyawannya di bawah UMP. Berdasarkan data tersebut, dapat ditangkap sebuah realitas bahwa pada 2011 rata-rata di atas 40 persen dari total perusahaan di sektor industri pengolahan secara nasional yang upah minimum karyawannya di bawah UMP.

Terlebih, jika UMP ini diukur dengan upah riil, terlihat suatu gambaran yang lebih realistis mengenai hubungan antara UMP dengan tingkat daya beli atau tingkat kesejahteraan pekerja. Harus ditekankan bahwa UMP merupakan tingkat upah yang diukur dengan upah nominal, yaitu rata-rata upah buruh yang diterima per bulan. Tentu saja UMP sebagai upah nominal ini tidak dapat dijadikan sebagai cerminan kesejahteraan buruh yang sebenarnya. Sebaliknya, upah riil merupakan tingkat upah uruh yang diukur dari sudut kemampuan tingkat upah

tersebut untuk membeli barang dan jasa keperluan buruh di tahun yang bersangkutan. Dengan kata lain, upah nominal dapat saja mengalami kenaikan, namun upah riil yang sebenarnya justru mengalami penurunan.[4] Berdasarkan Tabel 3, dapat dicermati realitas yang sesungguhnya bahwa rata-rata upah riil buruh di Indonesia dari tahun 2010-2012 jauh lebih rendah dibandingkan dengan upah nominal.

Bahkan secara statistik tampak bahwa sebagian besar buruh di berbagai sektor usaha, tidak mendapatkan tunjangan natura (barang/jasa), baik dalam bentuk tunjangan pangan maupun transportasi, dari perusahaan di mana mereka bekerja. Jika ditinjau berdasarkan Tabel 4, terlihat sebuah kondisi, di mana absennya tunjangan natura ini justru paling besar terjadi di sektor industri pengolahan yang selama ini digadang-gadang sebagai sektor yang memberikan kontribusi terbesar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia. Pada kuartal keempat 2011, misalnya, tercatat sebesar 59,2 persen perusahaan di sektor industri pengolahan tidak memberikan tunjangan natura kepada pekerja mereka. Sebuah realitas yang sangat miris bagi rakyat di negeri ini, di mana angka pertumbuhan yang sangat besar yang dikontribusikan oleh sektor industri pengolahan, sangat mensyaratkan eksploitasi massif atas kehidupan buruh.

Dengan demikian adalah nyata bahwa permasalahan ekonomi mendasar dalam wujud kemiskinan dan kesenjangan yang tak kunjung usai di negeri ini, dimungkinkan oleh corak relasi sosial produksi pada sektor industri manufaktur yang denyut nadinya mensyaratkan upah murah dan eksploitasi masif

4. Upah riil adalah upah nominal yang telah dideflasikan dengan Indeks Harga Konsumen (IHK 2007 = 100), sehingga dapat lebih mencerminkan tingkat upah buruh secara lebih realistis dibandingkan dengan tingkat upah yang diukur dengan upah nominal. Upah riil dapat lebih menggambarkan kesejahteraan (tingkat daya beli) buruh pada umumnya karena telah menyesuaikan dengan perkembangan tingkat biaya hidup (IHK). Lihat Badan Pusat Statistik, *Statistik Upah 2012* (Jakarta: BPS, 2012).

TABEL 3. Upah Minimum Nominal dan Upah Riil Menurut Provinsi, 2010-2012 (Ribu Rupiah per Bulan)

	Provinsi	Upah Minimum Provinsi (UMP)						Perubahan UMP Riil	
		Upah Nominal			Upah Riil[2]				
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010 - 2011	2011 - 2012
11	Aceh	1.300,0	1.350,0	1.400,0	1.099,7	1.078,5	1.101,1	-1,9	2,1
12	Sumatera Utara	965,0	1.035,5	1.200,0	814,3	808,4	906,9	-0,1	12,2
13	Sumatera Barat	940,0	1.055,0	1.150,0	781,4	796,7	849,9	2,0	6,7
14	Riau	1.016,0	1.120,0	1.238,0	875,0	892,0	945,0	1,9	5,9
15	Jambi	900,0	1.028,0	1.142,5	751,1	777,2	846,6	3,4	9,2
16	Sumatera Selatan	927,8	1.048,4	1.195,2	781,1	830,7	918,5	2,4	15,9
17	Bengkulu	780,0	815,0	930,0	638,4	612,3	677,1	-1,7	4,9
18	Lampung	767,5	855,0	975,0	619,8	625,8	686,0	2,3	6,8
19	Kep. Bangka Belitung	910,0	1.024,0	1.110,0	738,4	751,5	772,8	2,0	3,1
21	Kepulauan Riau	925,0	975,0	1.015,0	777,8	763,9	772,2	-1,4	-3,6
31	DKI Jakarta	1.118,0	1.290,0	1.529,2	959,2	1.044,5	1.190,9	7,5	17,8
32	Jawa Barat	671,5	732,0	1)	580,3	606,6	-	3,8	-
33	Jawa Tengah	660,0	675,0	1)	563,5	538,9	-	-4,1	-
34	Di Yogyakarta	745,7	808,0	892,7	635,7	639,7	684,4	1,9	7,9
35	Jawa Timur	630,0	705,0	1)	544,7	566,3	-	5,0	-
36	Banten	955,3	1.000,0	1.042,0	774,5	764,3	773,5	-2,7	-3,7
51	Bali	829,3	890,0	967,5	706,2	700,6	735,0	1,2	4,8
52	Nusa Tenggara Barat	890,8	950,0	1.000,0	730,1	705,8	699,2	-1,4	-6,5
53	Nusa Tenggara Timur	800,0	850,0	925,0	643,4	631,9	664,9	0,5	7,9
61	Kalimantan Barat	741,0	802,5	900,0	607,3	607,2	649,7	0,1	8,9
62	Kalimantan Tengah	986,6	1.134,6	1.327,5	830,4	877,1	953,5	4,2	7,8
63	Kalimantan Selatan	1.024,5	1.126,0	1.225,0	853,0	867,6	879,1	1,7	1,3
64	Kalimantan Timur	1.002,0	1.084,0	1.177,0	819,1	813,2	840,4	-0,7	3,3
71	Sulawesi Utara	1.000,0	1.050,0	1.250,0	845,0	830,3	992,5	-1,7	19,5
72	Sulawesi Tengah	7777,5	827,5	885,0	642,0	635,8	655,3	-1,0	3,1
73	Sulawesi Selatan	1.000,0	1.100,0	1.200,0	840,8	864,8	918,6	2,9	6,2
74	Sulawesi Tenggara	860,0	930,0	1.032,3	696,1	715,8	763,7	2,8	6,7
75	Gorontalo	710,0	762,5	837,0	597,8	599,3	622,4	0,2	3,9
76	Sulawesi Barat	944,2	1.006,0	1.127,0	764,7	782,4	838,9	2,3	7,2
81	Maluku	840,0	900,0	975,0	690,3	707,8	727,6	2,5	2,8
82	Maluku Utara	847,0	889,4	960,5	693,0	703,8	725,9	1,6	3,1
91	Papua Barat	1.210,0	1.410,0	1.585,0	915,6	1.020,3	1.247,5	1,5	11,1
94	Papua	1.316,5	1.403,0	1.450,0	1.106,0	1.122,4	1.016,3	11,4	-0,4
	Rata-rata	908,8	988,8	1.121,5	770,1	783,0	856,8	1,7	9,4

Catatan:
1) Provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur tidak menetapkan UMP 2012;
2) Upah riil diperoleh dengan mendeflasikan upah nominal dengan Indeks Harga Konsumen Bulan Januari tahun yang bersangkutan (tahun dasar 2007=100).

Sumber: BPS, Statistik Upah 2012.

TABEL 4. Persentase Perusahaan yang Tidak Memberikan Tunjangan Natura (Barang/Jasa) Kepada Pekerja Produksi/Pelaksana di Bawah Pengawas/Mandor/Supervisor Menurut Lapangan Usaha, 2011-2012

Lapangan usaha	Kuartal 2011				Kuartal 2012
	I	II	III	IV	I*)
Industri Pengolahan	57,5	58,3*)	58,9*)	59,2*)	56,4**)
Perhotelan	35,4	36,6	36,9	38,9*)	38,5*)
Pertambangan Non-Migas	39,3	37,5	50,0*)	54,5*)	52,3**)
Perdagangan	52,6	57,8	59,6	58,1*)	51,7*)
Peternakan dan Perikanan	43,6	38,7	37,4	39,1*)	37,5*)

Sumber: diolah dari BPS, Statistik Upah 2012.

sumber daya alam.[5] Dengan tingkat upah yang rendah dan semakin tergerusnya lahan serta lingkungan hidup demi menopang ekstraksi bahan baku murah, adalah mutlak kemiskinan terus bertahan sebagai fitur utama kehidupan masyarakat sekarang.

Pembongkaran #2: Kondisi Makro-Struktural Industri Manufaktur Indonesia

Sampai di sini, terdapat dua poin utama yang terungkap dengan jelas. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi Indonesia sangat bertumpu pada sumbangan dari sektor industri manufaktur.

5. Sebuah kenyataan yang tak dapat dipungkiri bahwa laju kerusakan lingkungan di Indonesia berbanding lurus dengan geliat industrialisasi. Bahkan, permasalahan lahan pun semakin menjadi-jadi. Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) mencatat, sepanjang 2013 terjadi sebanyak 369 kasus konflik agraria dengan luas lahan sengketa mencapai 1,28 juta hektar dan melibatkan 139.874 kepala keluarga. Bandingkan tahun sebelumnya, pada 2012 jumlah konflik agraria mencapai 198 konflik dengan luas lahan yaitu 963.411,2 hektar atau meningkat sekitar 86,36 persen. Dari jumlah konflik itu, di sektor perkebunan adalah yang paling banyak terjadi konflik dengan 180 konflik (48,78%), infrastruktur 105 konflik (28,46%), pertambangan 38 (10,3%), kehutanan 31 konflik (8,4%), kelautan 9 konflik (2,44%), dan lain-lain 6 konflik (1,63%). Tampak bagaimana merebaknya konflik lahan tidak dapat dilepaskan dari geliat industri manufaktur untuk mendapatkan akses sumber daya yang semakin luas guna menarik pengalihan dari rantai aktivitas produksi global.

TABEL 5. Rasio Konsentrasi Tertinggi Beberapa Industri Tahun 2006 (KKI 5 Digit)

No.	KKI 5	Industri	CR4
1	15431	Bubuk Coklat	1,00
2	31101	Motor Listrik	1,00
3	15321	Tepung Terigu	1,00
4	24132	Karet Buatan	1,00
5	16003	Rokok Putih	1,00
6	21011	Bubur Kertas	0,99
7	24242	Kosmetik	0,99
8	34100	Kendaraan Bermotor Roda Empat Atau Lebih	0,99
9	17111	Persiapan Serat Tekstil	0,98
10	23203	Barang-barang dari Hasil Kilang Minyak Bumi	0,98
11	24122	Pupuk Buatan Tunggal	0,95
12	27102	Penggilingan Baja (steel Rolling)	0,96
13	26411	Semen	0,91
14	35911	Sepeda Motor dan sejenisnya	0,90
15	27320	Pengecoran Logam Bukan Besi dan Baja	0,90
16	18102	Pakaian Jadi Lainnya Dari Tekstil	0,89
17	24231	Bahan Farmasi	0,88
18	15144	Minyak Goreng Dari Minyak Kelapa Sawit	0,83
19	26501	Barang Dari Marmer Dan Granit Untuk Keperluan Rumah Tangga	0,83
20	29113	Komponen Dan Suku Cadang Motor Penggerak Mula	0,82

SUMBER: Biro Riset Ekonomi, Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter, Bank Indonesia (2008).

Kedua, pertumbuhan yang diperoleh melalui sektor industri manufaktur ini bertumpu pada eksploitasi masif tenaga kerja murah dan ekstraksi sumber daya alam.

Parahnya lagi, ditinjau dari kondisi makro-struktural sektor ini, terungkap bagaimana geliat dari sektor industri manufaktur yang menjadi penyumbang terbesar bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia selama ini ternyata berjalan dalam sebuah kondisi struktur yang sangat oligopolistik. Lugasnya, hampir seluruh aktivitas di dalam sub-sektor industri manufaktur dikuasai oleh segelintir perusahaan. Ini tampak pada tingkat konsentrasi industri (*concentration ratio*) manufaktur Indonesia. Berdasarkan tingkat rasio konsentrasi industri manufaktur di 2006, terdapat 60 persen dari kelompok industri (berdasarkan KKI 5 digit)

yang memiliki tingkat konsentrasi di atas 75 persen.[6] Tingkat konsentrasi di atas 75 persen dalam pengukuran konsentrasi industri, menggambarkan struktur industri yang sudah oligopoli atau monopoli (BI, 2008). Bahkan, berdasarkan data Statistik Industri BPS tahun 2006, rasio konsentrasi industri dua perusahaan (CR2) tahun 2006 menunjukkan bahwa dari 45 komoditas industri, 27 di antaranya memiliki angka CR2 lebih besar daripada 50.[7] Angka ini bermakna bahwa dua perusahaan terbesar menguasai lebih dari 50 persen dari pasar domestik.[8] Ditinjau secara lebih spesifik berdasarkan subsektor industri manufaktur utama Indonesia yang memberikan kontribusi besar bagi PDB, oligopoli tampak jelas menjadi warna dominan berdasarkan persentase dari rasio konsentrasi industri masing-masing. Industri subsektor industri makanan dan minuman misalnya, berdasarkan penghitungan rasio konsentrasi (CR4), tercatat mencapai 40 persen yang berada di atas tingkat 75 persen. Lebih tinggi lagi di subsektor industri tekstil yang menjadi salah satu komoditas ekspor utama Indonesia, di mana rasio konsentrasi justru mengalami peningkatan, yang bahkan di beberapa kelompok industri, tingkat konsentrasi mendekati dan mencapai angka 1. Bahkan di subsektor industri kimia dan barang-barang kimia, yang tampak baik dari sisi kontribusi terhadap PDB, ekspor nonmigas dan investasi asing, memberikan kontribusi yang sangat besar, justru merupakan industri dengan tingkat konsentrasi yang sangat tinggi, di mana rasio konsentrasi (CR4) yang melebihi 75 persen mencapai lebih dari 80 persen jenis industri (BI, 2008).

6. Lihat Biro Riset Ekonomi, Direktorat Riset Ekonomi dan Kebijakan Moneter, Bank Indonesia, *Outlook Ekonomi Indonesia 2008-2013: Organisasi Industri dan Pembentukan Harga di Tingkat Produsen Juli 2008* (Bank Indonesia, 2008).
7. CR atau Concentration Ratio adalah formula pengukuran rasio konsentrasi berdasarkan total pangsa pasar dari sejumlah perusahaan terbesar.
8. Lihat, Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antar bidang Pembangunan, Bab III Ekonomi, II.3-39.

TABEL 6. Perkembangan Jumlah Unit Usaha pada Beberapa Industri dengan Rasio Konsentrasi Tertinggi 2006-2010

No.	Jenis Industri	Jumlah Unit Usaha (Unit)				
		2006	2007	2008	2009	2010
1	Bubuk Coklat	9	1	6	8	7
2	Motor Listrik	9	11	6	4	4
3	Tepung Terigu	9	5	8	8	9
4	Karet Buatan	9	21	11	11	12
5	Rokok Putih	13	8	13	13	12
6	Kosmetik	84	85	74	80	80
7	Kendaraan Bermotor Roda Empat Atau Lebih	14	18	15	11	13
8	Pupuk Buatan Tunggal	19	20	13	11	12
9	Penggilingan Baja (steel Rolling)	44	36	29	40	39
10	Semen	20	22	20	17	18
11	Sepeda Motor dan sejenisnya	27	24	21	18	17
12	Pengecoran Logam Bukan Besi	19	16	10	11	6
13	Pakaian Jadi Lainnya Dari Tekstil	167	166	155	100	92
14	Bahan Farmasi	18	17	13	16	15
15	Minyak Goreng Dari Minyak Kelapa Sawit	43	50	57	53	54
16	Barang Dari Marmer Dan Granit Untuk Keperluan Rumahtangga Dan Pajangan	26	12	11	11	14
17	Komponen Dan Suku Cadang Motor Penggerak Mula	40	34	37	39	35

SUMBER: Diolah dari data Kementerian Perindustrian (2014)

Kondisi ini tidak mengalami perubahan sampai dengan hari ini. Rasio konsentrasi dihitung berdasarkan pengukuran penguasaan pasar dari dua atau empat perusahaan teratas di sektor industri. Berdasarkan data terakhir, misalnya pada kategori industri kendaraan roda empat dan sejenisnya, di satu sisi pada 2010-2012 nilai output menunjukkan peningkatan, namun dari sisi jumlah perusahaan justru mengalami penurunan. Begitu juga dengan beberapa kelompok industri manufaktur lainnya. Indikasi bahwa tingkat rasio konsentrasi tetap berada pada corak yang oligopolistik tercermin dari kondisi ini.

Struktur penguasaan pasar yang sangat oligopolistik ini, berkonsekuensi pada besarnya skala keuntungan yang didapatkan oleh perusahaan-perusahaan industri manufaktur Indonesia sebagai pemasok bagi rantai produksi global. Tidak heran, jika kemudian posisi yang sudah menguntungkan ini terus dipertahankan, sehingga posisi industri manufaktur Indonesia di dalam rantai produksi global tidak pernah beranjak dari domi-

nasi aktivitas produksi yang bertumpu pada tingkat upah dan ketersediaan sumber daya alam yang murah. Dengan kata lain, meskipun berada pada posisi yang tidak menguntungkan di dalam jejaring global, segelintir perusahaan besar pada masing-masing sub-sektor mendapatkan celah untuk meraup keuntungan yang besar melalui keberadaan dan dominasi mereka pada sektor produksinya sendiri.

Dengan tingkat rasio konsentrasi yang tinggi, terbuka ruang bagi segelintir perusahaan untuk memainkan strategi harga dan biaya produksi, khususnya dalam aspek tingkat upah tenaga kerja. Tidak heran, jika kemudian pertumbuhan industri manufaktur yang terus meningkat, terus beriringan dengan tingkat kesenjangan yang semakin tinggi. Pada 2008, Rasio Gini Indonesia berada pada tingkat 0,35, sementara pada 2012 tercatat pada tingkat 0,41 (*Kompas* Edisi Khusus, 2013).

Struktur industri manufaktur yang oligopolistik, ditandai dengan rasio konsentrasi tinggi di semua sub-sektor inilah, yang juga kemudian menjadikan kondisi-kondisi bagi kelestarian faktor ekstraksi sumber daya alam dan tingkat upah murah dapat terus dipertahankan demi menopang posisi aktivitas produksi Indonesia dalam jejaring produksi global. Struktur oligipoli ini pulalah yang menopang kinerja ekspor dan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mendapatkan sumbangan terbesar dari sektor industri manufaktur.

Pembongkaran #3: Relasi Ekonomi Politik Penopang Kelancaran Industri Manufaktur

Corak dan struktur industri manufaktur yang mensyaratkan upah murah dan eksploitasi sumber daya alam, serta dikuasai oleh segelintir pemain ini, tidak dimungkinkan tanpa adanya topangan relasi ekonomi politik dalam wujud regulasi, kebijakan, program-program dan pengerahan sumber daya dari peme-

rintah. Membentang mulai dari program pembangunan seperti Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), Masterplan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), sampai kepada paket-paket kebijakan ekonomi yang spesifik, tampak nyata bagaimana pemerintah memainkan peranan guna menopang kelancaran dari kinerja industri manufaktur.

Melalui MP3EI, secara masif dan sistematis kebijakan regulasi dan pendanaan dikerahkan guna membuka akses sebesar-besarnya bagi sumber daya alam. Melalui alokasi belanja besar-besaran dari APBN dengan mengorbankan dana subsidi dan bantuan sosial, anggaran negara dikerahkan guna pembangunan infrastruktur penopang industri. Melalui dua paket kebijakan ekonomi tahun lalu, pemerintah mengorbankan pendapatan pajak guna mendongkrak kinerja ekspor industri manufaktur, yang kelancarannya mensyaratkan tingkat upah murah dan ekstraksi masif sumber daya alam. In belum ditambah dengan rupa-rupa legislasi yang membuka ruang pengamanan dan penertiban kondisi sosial politik masyarakat demi kelancaran sirkulasi produksi industri manufaktur yang mensyaratkan upah murah dan eksploitasi sumber daya alam tersebut.

Diperparah melalui pola relasi transaksional predatoris oligarki bisnis dengan elite politik, baik pada skala nasional maupun lokal (Robison & Hadiz, 2004), berjalanlah proses mikro yang menyusun struktur industri manufaktur Indonesia, dengan corak sirkulasi produksinya yang mensyaratkan eksploitasi. Kontestasi politik biaya tinggi dalam dinamika demokrasi di Indonesia, bersanding dengan konsentrasi kekayaan dalam struktur yang oligopolistik, telah mencipta ruang yang sangat kondusif bagi tumbuhnya relasi transaksional predatoris di antara elite-elite politik dan bisnis pada berbagai skala, nasional sampai lokal. Ditambah dengan kompetisi kapitalis dalam

bingkai pasar bebas, regulasi politik dari negara menjadi syarat bagi kelancaraan penciptaan nilai yang dibutuhkan oleh elite-elite bisnis. Kondisi inilah yang kemudian menciptakan relasi ekonomi politik yang semakin memungkinkan lestarinya corak dan rupa aktivitas produksi industri manufaktur Indonesia yang berbasis eksploitasi masif dan besar-besaran terhadap buruh dan lingkungan hidup.

RPJMN 2010-2014 merupakan salah satu payung besar di mana gerak-gerik negara dalam menjamin kelancaran aktivitas industri manufaktur tampak jelas dijalankan secara sistematis. Angka pertumbuhan ekonomi yang menjadi sasaran utama dari RPJMN 2010-2014, secara nyata mengandalkan peningkatan kinerja dari aktivitas produksi kapitalis yang bertumpu pada eksploitasi kerja buruh dan sumber daya alam. Sederet arah kebijakan pembangunan di berbagai aspek dalam RPJMN 2010-2014, jika dicermati ditujukan untuk menggenjot pertumbuhan berbasis produksi dengan faktor intensitas sumber daya alam (NRI) yang sangat besar.

"Kesejahteraan" yang dipancang sebagai tujuan utamanya, justru ditempuh melalui peningkatan lapangan pekerjaan berbasis investasi asing. Sementara itu, adalah jelas bahwa yang selama ini menjadi daya tarik utama dari investasi asing ke Indonesia tetaplah bergantung pada faktor pasokan tenaga kerja tidak terampil (ULI) dalam jumlah besar dan dengan tingkat upah murah.

Lebih dari itu, dinamika perekonomian global yang semakin memperlihatkan gejala negatif bagi kelancaran akumulasi kapital di Indonesia pasca hantaman krisis 2008-2009, mendorong pemerintah untuk semakin menggenjot penciptaan nilai berbasis pada dua sumber ini. Digulirkannya MP3EI pada Mei 2011 merupakan manifestasi nyata dari upaya ini. Fasilitasi penghisapan atas sumber daya alam secara masif dan sistematis bagi kelancaran akumulasi kapital itu tampak jelas melalui strategi

dan arah kebijakan di enam wilayah yang dikoridorisasi dalam MP3EI. Melalui megaproyek MP3EI ini, alih fungsi lahan pertanian, perkebunan dan bahkan hutan demi peningkatan akumulasi kapital merupakan sebuah keniscayaan.

Perampasan tanah dan pengrusakan ekosistem merebak di seluruh penjuru negeri. Kekerasan dan konflik agraria terus meningkat dari tahun ke tahun. Hak masyarakat atas lingkungan yang sehat pun semakin terberangus. Demi eksploitasi, melalui MP3EI yang salah satunya diwujudkan melalui Merauke Integrated Food and Energy Estate (MIFEE), tanpa didengar aspirasi mereka sebagai subjek yang merdeka, beberapa komunitas adat di Merauke terancam kehilangan tanah dan hutan yang selama ini menopang keberlangsung hidupnya. Demi peningkatan industri pariwisata, hak masyarakat Bali atas lingkungan hidup yang sehat pun terancam oleh “kengototan” pengusaha dan penguasa untuk mereklamasi Teluk Benoa, yang secara nyata merusak ekosistem.

Aktivitas produksi kapitalis di Indonesia, yang bertumpu pada eksploitasi kerja buruh dan sumber daya alam, semakin hari semakin kehilangan daya saing dan terpinggirkan di kancah global. Terbukti, selama dua tahun berturut-turut, kinerja ekspor nonmigas Indonesia terus mengalami penurunan. Pada periode Januari-Oktober 2012, ekspor nonmigas Indonesia mengalami penurunan sebesar 5,70 persen dibandingkan periode tahun sebelumnya. Kondisi ini terus berlangsung pada 2013, dengan tingkat penurunan sebesar 3,01 persen (BPS, 2013).

Paket Kebijakan Ekonomi pun digulirkan pemerintah pada Agustus 2013, dengan tujuan utama menjaga keberlangsungan dan meningkatkan kembali kinerja aktivitas produksi kapitalis yang bertumpu pada kerja buruh dan sumber daya alam sebagai sasaran eksploitasinya yang paling utama. Pendapatan negara dikorbankan, demi insentif dalam bentuk keringanan pajak ekspor untuk mendongkrak kinerja industri padat karya ber-

orientasi ekspor (ULI). Alokasi dana untuk subsidi sosial pun dikorbankan, demi guliran APBN yang ditujukan untuk menopang peningkatan kinerja industri manufaktur, yang eksploitatif dan oligopolistik ini. Perjuangan buruh untuk merebut hak atas upah yang layak dan adil, dikendalikan sedemikian rupa melalui Inpres No. 9 Tahun 2013, yang bahkan memberikan legitimasi bagi kepolisian sebagai aparat koersi untuk "mengamankan" proses kenaikan upah minimum 2013.

Dengan demikian, tampak jelas bahwa keberlangsungan dan kelancaran kinerja dari sektor industri manufaktur Indonesia tidak berjalan tanpa melalui penghisapan dan pemerasan besar-besaran terhadap keringat buruh dan lingkungan hidup selama ini. Dan agar eksploitasi itu berjalan stabil, maka Negara kemudian memfasilitasinya melalui serangkaian program, kebijakan, regulasi, dan legislasi.[9] Rasionalitas keberpihakan Negara ini terjadi karena sektor industri manufaktur merupakan penyumbang terbesar pertumbuhan ekonomi, sekaligus cerminan "sehatnya" perekonomian Indonesia. Melalui angka-angka pertumbuhan ekonomi yang terus tumbuh di atas 5 persen, sembari negara-negara lain mengalami kemerosotan, justifikasi dan legitimasi rakyat atas kedaulatan negara dan kekuasaan politik rezim yang berkuasa dapat dipertahankan. Pada akhirnya kemudian, bentuk relasi ekonomi politik yang berbasis pada penghisapan eksploitasi upah buruh murah dan SDA ini semakin mapan.

Melalui pembongkaran singkat ini, kita melihat bagaimana

9. Bahkan muncul fenomena di dalam dinamika kapitalisme kontemporer di Indonesia, tangan-tangan aparatus negara bahkan secara langsung turun tangan dalam aktivitas produksi penciptaan nilai untuk kapitalis-kapitalis nasional. Negara tampak tidak lagi hanya memainkan peranan dalam ranah reproduksi nilai, bahkan langsung dalam penciptaan nilai. Pada 27 September 2014, Mabes TNI menandatangani Memorandum of Understanding (MOU) dengan PT. MNC Sky Vision untuk pemasangan perangkat indovision, penyedia program siaran dangkal di daerah perbatasan (Imparsial, 2014).

masalah kemiskinan dan kesenjangan dalam masyarakat Indonesia bersifat struktural: secara makro disebabkan oleh relasi ekonomi politik internasional yang timpang, topangan hubungan predatoris di tingkat oligaki dan negara, hingga kondisi mikro pada sektor industri manufaktur Indonesia.

Struktur Industri Manufaktur dan Terjalnya Jalan Perubahan Jokowi-JK

Dengan demikian, perubahan mendasar harus diretas melalui penghapusan kondisi-kondisi yang mensyaratkan eksploitasi tersebut. Karena perekonomian Indonesia terus bergantung pada aktivitas produksi sektor industri dengan struktur dan corak yang mensyaratkan eksploitasi, maka selama itu pula kemiskinan dan kesenjangan menjadi manifestasinya.

Tawaran, janji, langkah dan program-program pemerintah yang katanya diusung untuk perubahan harus diukur berdasarkan kerangka ini. Geliat aktivisme masyarakat yang berkembang pesat akhir-akhir ini, harus diarahkan, bukan hanya untuk mengawal program-program perubahan, melainkan juga untuk mengkaji, dan mengkritisi secara komprehensif apakah program-program tersebut memang diarahkan untuk menghapuskan kondisi-kondisi yang memungkinkan masalah kemiskinan dan kesenjangan dapat terus terjadi.

Pada titik inilah, tampak bagaimana jalan perubahan Jokowi-JK melalui visi, misi, dan serangkaian program aksi yang dicanangkan justru sangat berliku dan terjal. Ditinjau dari dua dokumen utama, *Visi, Misi dan Program Aksi Jokowi-Jusuf Kalla* dan *Nawa Cita: 9 Agenda Perubahan*, sebagai peta jalan yang akan ditapaki menuju perubahan yang dijanjikan dan dicita-citakan oleh pemerintahan yang baru ini, dibenturkan dengan pembongkaran atas kondisi struktur industri manufaktur yang mensyaratkan ketimpangan dan eksploitasi selama ini, dapat dicermati bagaimana program-program dalam jalan

perubahan tersebut justru mengandung beberapa bentuk permasalahan mendasar. Membentang mulai dari identifikasi permasalahan industri manufaktur yang sama sekali tidak tersentuh, sampai kepada permasalahan terbukanya ruang reorganisasi dan ekspansi relasi ekonomi politik oligarkis pada sektor yang justru dicita-citakan sebagai sumber bagi perubahan.

Permasalahan pertama terletak pada identifikasi atas kondisi-kondisi yang memungkinkan permasalahan ekonomi, yang dituangkan dalam 41 halaman elaborasi *Visi, Misi dan Program Aksi Jokowi-Jusuf Kalla*. Permasalahan struktur industri manufaktur Indonesia yang berada dalam kondisi oligopoli bahkan monopoli, sama sekali tidak disinggung dan disentuh sebagai kondisi yang menjadi sasaran dan target dari perubahan yang ditawarkan Jokowi-JK. Padahal, inilah dasar utama mengapa aktivitas penciptaan nilai yang terkonsentrasi pada segelintir pemain itu kemudian mensyaratkan eksploitasi upah murah dan kerusakan lingkungan yang berkelanjutan selama ini. Bahkan, untuk mengukur dan mengetahui kondisi struktur industri manufaktur yang bersifat oligopoli ini bukanlah perkara yang terlalu sulit. Secara statistik, melalui kalkulasi rasio konsentrasi penguasaan pasar dari beberapa perusahaan teratas di dalam sub-sektor industri manufaktur, dengan cepat dapat diketahui apakah struktur pasar di dalam jenis industri tertentu didominasi oleh segelintir perusahaan atau tidak.[10]

Bahkan, permasalahan kondisi struktur industri manufaktur ini pun tidak menjadi konteks permasalahan yang melingkupi upaya untuk mendorong perubahan yang dicanangkan. Lebih

10. Silakan diperiksa per halaman dari 41 halaman Visi, Misi dan Program Aksi Jokowi-Jusuf Kalla, tidak satupun disinggung permasalahan kondisi struktur industri manufaktur, yang menjadi penyumbang terbesar PDB Indonesia selama ini, yang bersifat sangat oligopolistik bahkan monopolistik. Bahkan, dalam bagian-bagian yang khusus membahas mengenai program dan kebijakan pada sektor industri manufaktur sekalipun, permasalahan struktur oligopoli ini sama sekali tidak disentuh.

dari itu, di dalam penjabaran mengenai program aksi di bidang ekonomi, program aksi di sektor industri manufaktur diletakkan pada posisi terakhir, yang lagi-lagi, di dalamnya tidak ditemukan identifikasi atas permasalahan bercokolnya oligarki yang menguasai geliat aktivitas produksi yang berbasis pada eksploitasi upah buruh murah dan sumber daya alam itu.[11]

Permasalahan kedua, sebagai konsekuensi dari kelalaian dalam meletakkan konteks permasalahan pada realitas empiris dan kontemporer dari kondisi struktur industri manufaktur, sekaligus mencerminkan lemahnya pijakan dalam memahami basis produksi penopang perekonomian nasional, perumusan program aksi dalam aspek industri menuju cita-cita berdikari dalam bidang ekonomi pun secara nyata tidak menyentuh permasalahan dan tidak tepat sasaran. Dalam butir program aksi terakhir bagian Berdikari dalam Bidang Ekonomi, dinyatakan:

> "16. Kami berkomitmen pengembangan industri manufaktur, melalui: (1) Pengembangan industri manufakture untuk pengolahan sumber daya alam yang selama ini diekspor dalam bentuk bahan mentah, (2) Pengurangan kandungan impor dalam industri manufaktur Indonesia secara bertahap, (3) Pengembangan 5-7 sentra industri baru koridor luar Jawa, (4) Proteksi HAKI, (5) Promosi produk manufaktur nasional dan pengembangan industri kecil dan menengah serta koperasi untuk meningkatkan nilai tambahnya, (6) Memfasilitasi kemitraan antara industri dan perguruan tinggi dalam kerjasama R&D pengetahuan dan teknologi yang dapat diaplikasikan untuk memperkuat daya saing industri manufaktur nasional, (7) Pemerintah memberikan fasilitas fiskal dan non-fiskal untuk mempromosikan HAKI nasional di pasar global."

Lemahnya basis pemahaman atas corak dan kondisi aktivitas produksi industri manufaktur Indonesia dalam bingkai kapitalisme global kontemporer yang berantai dan berjejaring, tercermin dengan terang pada komitmen program aksi yang per-

tama, yaitu pengembangan industri manufaktur untuk pengolahan sumber daya alam yang selama ini diekspor dalam bentuk bahan mentah. Jelas poin ini menunjukkan lemahnya pijakan pemahaman dari pemerintahan yang baru ini atas kondisi struktur industri manufaktur Indonesia sejak 1990an dan dinamika dari bekerjanya kapitalisme global kontemporer. *Pertama*, secara nyata dapat dicermati bahwa ekspor Indonesia sejak 1990an tidak lagi didominasi oleh bahan-bahan mentah. Dinamika kapitalisme global kontemporer yang mengalami transformasi mendasar dalam bentuk dominasi pengorganisasian produksi dan penciptaan nilai secara berantai dan berjejaring, telah mendorong transformasi sektor industri manufaktur Indonesia yang mengambil peluang kebutuhan pasokan barang-barang olahan setengah jadi (*intermediate goods*).

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, terbukti bahwa pertumbuhan sektor industri manufaktur ini selama ini bertumpu pada ekspor produk-produk setengah jadi, yang merupakan wujud dari posisi industri Indonesia sebagai pemasok barang setengah jadi dalam rantai produksi global. Begitu pula, jika dilihat secara rinci dari 10 golongan barang ekspor nonmigas Indonesia selama satu dekade terakhir, terlihat bagaimana barang-barang dalam kategori setengah jadi berada dalam posisi yang sangat dominan. Sehingga, tidak jelas apa yang menjadi arah dari jalan perubahan Jokowi-JK dengan mendorong industri pengolahan sumber daya alam untuk ekspor tersebut.

Kedua, jika memang perumusan jalan perubahan didasari oleh pemahaman dan pembongkaran yang mendalam atas dinamika dan corak produksi industri nasional dan global, maka yang seharusnya dicanangkan untuk ditingkatkan bukanlah produk-

11. Lihat poin terakhir, program aksi Jokowi-JK dalam mewujudkan cita-cita Berdikari dalam Bidang Ekonomi, dijabarkan program yang akan dijalankan dalam sektor industri manufaktur.

si barang olahan sumber daya alam. Dalam pola pengorganisasian produksi secara berjejaring pada skala global, penciptaan nilai dan penangkapan nilai yang paling besar diperoleh oleh perusahaan-perusahaan yang berada pada fase pra-produksi dan pasca-produksi, yaitu perusahaan-perusahaan pemegang merk yang melemparkan alias mengalihkan aktivitas produksi mereka ke wilayah-wilayah lain yang biayanya lebih rendah. Perusahaan-perusahaan ini fokus pada aktivitas produksi yang bersifat imaterial, terutama produksi dan reproduksi kebutuhan, bentuk kehidupan, desain produk, penelitian dan inovasi.

Program aksi Jokowi-JK yang mendorong industri manufaktur berkembang dari aktivitas pengolahan sumber alam ini memiliki dua makna. Di satu sisi, jelas program aksi ini justru memapankan keberadaan dari corak produksi dominan industri manufaktur Indonesia selama ini yang memang bertumpu pada ekspor barang-barang setengah jadi, yang meskipun nilai tambahnya rendah namun dikuasai oleh oligarki, sehingga skala keuntungan pun tetap besar pada posisi yang seperti ini dalam rantai global. Di sisi lain, seakan program aksi ini mendorong industri manufaktur Indonesia tumbuh dengan produk jadi dan dengan merk sendiri, namun tidak ditemukan pijakan rasional dan sistematis tentang bagaimana tujuan ini dicapai. Terlebih, jika diletakkan dalam bingkai realitas empiris dinamika pengorganisasian produksi kapitalis global kontemporer, program yang tidak memiliki pijakan rasional dan sistematis ini hampir tidak mungkin untuk diwujudkan.

Tidak heran, jika program aksi berikutnya dalam wujud pengurangan kandungan impor dalam industri manufaktur Indonesia secara bertahap pun dicanangkan oleh pemerintahan yang baru ini. Tidak ditemukan penjelasan yang memadai tentang apa yang dimaksud dengan kandungan impor dalam industri manufaktur Indonesia ini. Jika ditinjau dari pengorganisasian produksi industri manufaktur Indonesia dalam rantai produksi

global, porsi besar impor Indonesia adalah dalam bentuk peralatan (mesin dan peralatan mekanis/listrik) sebagai penopang dari aktivitas produksi industri. Untuk lebih jelas mengetahui betapa lemahnya pijakan pemahaman atas program dalam industri manufaktur Jokowi-JK ini, marilah kita bongkar secara spesifik dan empiris kondisi industri manufaktur Indonesia dalam jejaring produksi global.

Dalam rantai produksi global, sebagaimana yang telah diurai sebelumnya, pengalihan aktivitas produksi (*outsourcing*) dijalankan melalui serangkaian strategi, mulai dari *searching, customizing*, sampai kepada *contracting*. Sebagaimana juga telah jelas terungkap bahwa tingkat dan skala penciptaan nilai pada fragmentasi rantai produksi bersifat berbeda-beda satu sama lain. Untuk dapat memastikan keuntungan yang besar dalam pembagian di sepanjang rantai produksi, para pemilik modal mengembangkan pola-pola koordinasi pengorganisasian rantai pasokan mereka. Salah satu pola pengkoordinasian yang dijalankan adalah dengan menjaga rantai pasokan secara tertutup, di mana perusahaan di wilayah atau negara lain yang lebih murah dikunci untuk memproduksi barang pasokan dengan spesifikasi, bahan baku, dan peralatan khusus bagi kebutuhan perusahaan pemesan. Perusahaan pemasok pun tidak memiliki keleluasaan untuk menjangkau pasar di luar perusahaan pemesan yang menjadi mitra utama mereka. Wujud nyatanya berjalan melalui investasi mesin dan pasokan peralatan dari perusahaan pemesan bagi perusahaan-perusahaan pemasok mereka guna memproduksi barang pasokan dengan spesifikasi (*customize*) yang dibutuhkan.

Kondisi ini dapat dicermati dari arus ekspor-impor nonmigas Indonesia selama beberapa tahun terakhir. Tampak nyata, bagaimana posisi industri manufaktur Indonesia dalam rantai produksi global, khususnya dengan geliat aktivitas perekonomian Cina yang mendominasi rantai produksi global. Ter-

ungkap bagaimana pola produksi berantai industri manufaktur Indonesia yang tidak dapat dilepaskan dari posisi Cina sebagai pemasok utama dari rantai global, di mana golongan barang impor Indonesia didominasi oleh peralatan produksi yang sebagian besar berasal dari negeri Tirai Bambu tersebut.

Dengan kata lain, aktivitas produksi industri manufaktur Indonesia sangat bergantung dari pesanan-pesanan barang setengah jadi, yang ditopang oleh penyediaan peralatan dari negara-negara lain. Sehingga, tidak dapat dipahami apa yang dimaksud dengan mengurangi kandungan impor dalam program aksi Jokowi-JK tersebut. Mengurangi kandungan impor ini berarti mengurangi pasokan peralatan produksi yang dibutuhkan untuk melayani pesanan barang-barang pasokan bagi rantai global, yang juga bermakna hilangnya pesanan barang pasokan, yang selama ini menjadi andalan ekspor dan tumpuan dari sumbangan pertumbuhan industri manufaktur dalam perekonomian nasional.[12]

Bahkan jika diletakkan lagi secara kontekstual pada gejolak rantai produksi global kontemporer, terutama mengacu kepada dinamika pasca krisis global 2008-2009, semakin jelas betapa program aksi Jokowi-JK yang sangat abstrak dalam sektor industri manufaktur ini tidak memiliki pijakan yang mendalam. Dinamika jejaring produksi global pasca krisis yang menghantam tepat di jantung kapitalisme global pada 2008-2009, melahirkan gejala perubahan dan kondisi-kondisi yang semakin tidak mendukung posisi industri manufaktur Indonesia di dalamnya. Muncul kecenderungan terjadinya konsolidasi dari pola pengorganisasian produksi, yang tadinya secara luas dikelola secara berjejaring atas dasar aktivitas produksi yang terfrag-

12. Tentu saja kemerosotan pertumbuhan ekonomi secara nasional menjadi pertaruhan utamanya. Belum dapat diketahui secara meyakinkan apakah pemerintahan Jokowi-JK berani mempertaruhkan angka pertumbuhan demi meretas perubahan mendasar dalam struktur perekonomian Indonesia.

mentasi secara luas (Milberg & Winkler, 2010).[13] Jejaring produksi global berjalan melalui pola disintegrasi aktivitas produksi secara vertikal dan horisontal. Disintegrasi produksi secara vertikal terjadi ketika sebuah perusahaan memindahkan atau mengalihkan aktivitas-aktivitas, fungsi-fungsi, dan tahapan-tahapan produksi yang berbeda-beda kepada sumber-sumber eksternal, kepada unit-unit produksi (perusahaan, rumah tangga, bahkan individu) lain yang berada di dalam maupun di luar wilayah geografis (batas negara). Beragam aktivitas dan fungsi produksi dari tahap pra-produksi (perancangan/desain, penelitian dan pengembangan, teknologi), tahap produksi (pembelian komponen/bahan baku, manufaktur, perakitan, pengujian, pengemasan), sampai kepada pasca-produksi (pemasaran, distribusi, basis data, layanan purna jual, pemeliharan), yang tadinya dilakukan secara internal (*in-house*) di dalam sebuah perusahaan, difragmentasikan ke sumber-sumber eksternal. Begitu pula yang terjadi di dalam disintegrasi produksi secara horisontal. Aktivitas dan fungsi produksi yang berada pada tahap atau tingkat yang sama, dipecah-pecah, dialihkan kepada unit-unit produksi yang tersebar di banyak wilayah.

Konsolidasi vertikal mengacu kepada kecenderungan pengurangan jumlah tingkatan pemasok atau pengurangan disintegrasi dari tahapan produksi di dalam jejaring. Sementara itu, konsolidasi horisontal terjadi dalam bentuk pengurangan jumlah pemasok di dalam suatu tingkat atau tahap produksi tertentu di dalam jejaring (Milberg & Winkler, 2010). Konsolidasi vertikal didorong oleh penyusutan ukuran pasar, sehingga menjadikan keberadaan dari pemcahan aktivitas di sejumlah ting-

13. Analisis dari Milberg dan Winkler, secara teoritis didasarkan pada dua tipe konsolidasi di dalam jejaring produksi global, yaitu konsolidasi vertikal dan horizontal. William Milberg & Deborah Winkler, "Trade, Crises and Recovery: Restructuring Global Value Chains," dalam Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, & Cornelia Staritz, *Global Value Chains in A Postcrisis World,* hlm. 26.

katan atau tahap produksi menjadi tidak menguntungkan dan tidak lagi dibutuhkan.

Berlandaskan pada kerangka analisis ini, Milberg dan Winkler menemukan bahwa konsolidasi cenderung lebih banyak terjadi di dalam jejaring produksi global yang bersifat "*buyer-led*" dan penyebaran lebih cenderung terjadi di dalam jejaring produksi yang bersifat "*producer-led*" (Milberg & Winkler, 2010). Jejaring produksi global yang bersifat "*buyer-led*" mengacu kepada praktik pengalihan aktivitas produksi yang bertumpu kepada pencarian suatu perusahaan atas mitra yang memiliki kapasitas untuk memasok komponen yang dibutuhkan. Secara praktik, pengalihan aktivitas produksi dalam pola jejaring produksi ini bergantung pada pesanan dari perusahaan-perusahaan pembeli. Sebaliknya, jejaring produksi yang bersifat "*producer-led*" mengacu kepada pengorganisasian produksi yang bertumpu pada kemampuan produksi dari perusahaan-perusahaan pemasok. Secara umum, pola ini biasanya terjadi dalam bentuk produksi komponen yang terstandarisasi secara nasional, sehingga pemasok dapat melempar produk mereka ke perusahaan-perusahaan lain.

Kecenderungan pasca krisis memperlihatkan bagaimana penurunan daya beli yang terjadi di negara-negara maju, khususnya Amerika Serikat dan negara-negara Eropa, mendorong jejaring mengalami konsolidasi secara vertikal. Dalam polanya yang bersifat "*buyer-led,*" perusahaan-perusahaan pemasok di negara-negara berkembang, khususnya yang bergerak di tahap produksi, mengalami penurunan drastis atau bahkan penghentian pesanan dari perusahaan di negara-negara maju, yang mendorong cakupan dari jejaring produksi menjadi semakin mengecil dan fokus pada pemasok-pemasok dengan kualifikasi yang paling efisien saja. Sementara itu, perusahaan-perusahaan pemasok yang bersifat "*producer-led,*" mengalami kecenderungan yang semakin menyebarkan dan meragamkan produk mereka

ke wilayah geografis lain, terutama ke sesama negara berkembang.

Konsolidasi jejaring ini secara langsung mendorong persaingan menjadi semakin ketat di antara perusahaan-perusahaan pemasok, yang sebagian besar tersebar di negara-negara berkembang. Dapat dicermati sebagai sebuah kecenderungan konsolidasi pasca krisis, Cina semakin mengalami perluasan pasar dalam serangkaian kategori produk tertentu, sementara negara-negara Asia Timur lainnya semakin mengalami penurunan (Milberg & Winkler, 2010). Dalam kondisi penyusutan jejaring produksi global pasca krisis ini, sebagai hasilnya dapat dicermati kecenderungan di mana pemerintah di negara-negara berkembang, sebagai basis politik bagi bekerjanya kapitalisme pada skala nasional, berlomba-lomba mengubah kondisi di dalam wilayah geografisnya sebagai lokasi yang paling kondusif dan efisien bagi pengalihan aktivitas produksi. Jika upaya volume perdagangan dunia tidak segera mengalami pemulihan, konsolidasi dari jejaring produksi global akan menyebabkan perusahaan-perusahaan pemasok yang dapat bertahan membutuhkan waktu yang semakin lama untuk dapat meningkatkan kapasitas dan produktivitasnya kembali (Milberg & Winkler, 2010).

Kecenderungan konsolidasi dalam dinamika jejaring produksi global sebagai imbas krisis 2008-2009 secara langsung berdampak pada perekonomian Indonesia. Tercermin melalui nilai ekspor nonmigas Indonesia periode Januari-Oktober 2009, yang mengalami penurunan sebesar AS$78,24 miliar, atau 15,13 persen dibandingkan dengan periode yang sama pada 2008. Beberapa golongan barang yang mengalami penurunan, sebagaimana kategori yang digunakan dalam analisis Milberg & Winkler, berada dalam kategori barang-barang setengah jadi, yang memang mengalami konsolidasi di dalam jejaring pasca krisis. Namun demikian, tak lama berselang setelah konsolidasi ini menunjukkan gejalanya dalam perekonomian Indonesia,

dinamika ekspor nonmigas Indonesia di 2010 menunjukkan gejala diversifikasi. Dalam periode Januari-Oktober 2010, ekspor nonmigas Indonesia tercatat mencapai AS$103,40 miliar, atau mengalami peningkatan sebesar 32,21 persen dibandingkan periode Januari-Oktober 2009. Peningkatan nilai ekspor nonmigas yang terus berlangsung sampai dengan 2011 ini merupakan manifestasi dari kecenderungan diversifikasi jejaring produksi global, di mana rantai produksi disebarkan dan diberagamkan ke unit-unit produksi di negara-negara berkembang.[14]

Kecenderungan pasca krisis global ini menyebabkan posisi industri manufaktur Indonesia bertambah parah, tak lebih sebagai pemain kecil dalam konsolidasi rantai produksi global. Kondisi yang terurai di atas menjadi cerminan terang bagaimana di tengah konsolidasi rantai produksi global, perusahaan-perusahaan Cina tumbuh sebagai perusahaan pemasok raksasa (*giant manufacturers*) yang menguasai rantai pasokan secara luas. Bahkan, begitu besarnya konsolidasi yang memusat ke Cina, menjadikan perusahaan-perusahaan pemasok raksasa dari Cina ini mengalihkan lagi aktivitas produksi mereka ke negara-negara lain sebagai sub-subkontraktor. Jelas, ditinjau dari arus interaksi perdagangan Indonesia-Cina di atas, pada posisi inilah posisi dari sektor industri manufaktur Indonesia dalam rantai produksi global kontemporer pasca-krisis.

Dengan demikian, jika diletakkan pada pemahaman atas posisi industri manufaktur Indonesia ini, yang dibutuhkan bagi

14. Diversifikasi terjadi terutama didorong oleh strategi perusahaan-perusahaan pemasok dalam rantai yang bersifat *"producer-led,"* di mana strategi dilakukan dengan mencari pasar-pasar baru dan penyeragaman produk dan mitra produksi. Perusahaan-perusahaan pemasok di China memainkan peranan besar dalam dinamika diversifikasi ini. Begitu juga kondisi peningkatan ekspor nonmigas Indonesia tahun 2010-2011, tidak dapat dilepaskan dari keberadaan dan strategi perusahaan-perusahaan pemasok dari China. Pada 2010-2011, nilai ekspor nonmigas Indonesia mengalami peningkatan terbesar terutama ke China sebagai negara tujuan ekspor utama.

jalan perubahan bukanlah hanya sekedar retorika abstrak semacam "peningkatan," "pengembangan," dan "menumbuhkan" *bla...bla...bla...* sebagaimana yang tertuang dalam uraian jalan perubahan Jokowi-JK. Yang dibutuhkan adalah transformasi mendasar struktural industri manufaktur nasional, yang membutuhkan peta jalan yang rasional dan sistematis, bukan sekadar program-program aksi yang abstrak tanpa arah, tanpa tahapan dan prioritas yang jelas, semacam yang tertuang dalam jalan perubahan Jokowi-JK.

Bahkan semakin terungkap pula, bagaimana program aksi Jokowi-JK dalam bidang industri manufaktur lainnya, dalam wujud "promosi produk manufaktur nasional dan pengembangan industri kecil dan menengah serta koperasi untuk meningkatkan nilai tambahnya", tidak didasari oleh keseriusan untuk mengatasi permasalahan dan pemahaman yang mendalam atas permasalahan industri manufaktur. Betapa tidak, jika diletakkan dalam bingkai pola pengorganisasian produksi berjejaring yang merupakan pola dominan dalam kapitalisme kontemporer, tanpa dirumuskan dalam upaya transformasi mendasar struktur perekonomian nasional, keberadaan industri kecil dan menengah, bahkan koperasi, ini hanya akan sanggup memproduksi barang pasokan bagi rantai produksi yang besar. Ya, awalnya industri kecil dapat tumbuh dengan produknya sendiri, namun bingkai kompetisi kapitalisme kontemporer akhirnya akan menyerap mereka untuk menjadi pemasok dalam rantai yang lebih besar. Hasilnya, lagi-lagi dalam rantai penciptaan nilai, kapitalis-kapitalis industri kecil ini harus memastikan keuntungan tetap dapat diperoleh dari rantai nilai, melalui, lagi-lagi, menghisap nilai kerja buruh mereka dengan tingkat upah yang sangat rendah, fleksibilitas kerja dan jam kerja, dan nihilnya jaminan kehidupan layak bagi buruh.[15]

15. Secara nyata penulis menyaksikan langsung realitas eksploitasi masif buruh

Permasalahan ketiga, dengan absennya pijakan pemahaman dan program yang benar-benar sistematis menyasar akar permasalahan pada sektor industri manufaktur, program-program dalam jalan perubahan Jokowi-JK ini justru semakin menormalkan dan memapankan keberlangsungan, bahkan memfasilitasi kelancaran corak produksi industri manufaktur Indonesia, yang selama ini justru bertumpu pada eksploitasi masif dan mendalam atas buruh dan lingkungan hidup. Dalam 41 halaman uraian *Visi Misi dan Program Aksi*-nya, seakan struktur industri manufaktur tidak memiliki permasalahan mendasar. Dan keberlangsungan industri dengan coraknya selama ini, justru seakan akan ditingkatkan melalui berbagai komitmen pemerintahan yang baru untuk terus meningkatkan pembangunan infrastruktur. Alokasi anggaran negara yang besar, guna pembangunan infrastruktur tanpa dibingkai skema transformasi mendasar struktur perekonomian nasional, di mana corak aktivitas industri manufaktur yang sama tetap menjadi penyokong geliat perekonomian nasional, justru akan semakin memuluskan eksploitasi dan meningkatkan skala keuntungan dari industri yang dikuasai oleh oligarki, bukan mayoritas rakyat. Sebagai contoh, pembangunan infrastruktur yang massif di Provinsi Papua dalam skema MP3EI, dengan sangat nyata diabdikan untuk memfasilitasi aktivitas industri yang bertumpu pada pengerukan sumber daya alam secara besar-besaran. Demikian pula dengan program penguatan infrastruktur massal yang di-

oleh industri kecil dalam industri rambut dan bulu mata palsu di Kabupaten Purbalingga, Jawa Tengah. Bahkan koperasi-koperasi dan unit produksi skala rumahan dengan hubungan kerja yang tidak formal dan tidak jelas berkembang demi memasok rantai kebutuhan pabrik-pabrik wig dan bulu mata palsu skala besar. Demikian juga kondisi ini terjadi pada industri kecil knalpot di kabupaten yang sama, di mana melalui standarisasi produk, industri-industri kecil yang berpluh keringat tanpa jaminan keamanan dan kesehatan ini melayani produksi pesanan knalpot dari perusahaan-perusahaan mobil merk terkemuka di dunia.

canangkan Jokowi-JK, justru akan memfasilitasi mobilitas buruh demi dihisap nilai kerjanya oleh oligarki kapitalis dalam struktur industri yang tidak tersentuh oleh pemerintahan baru ini. Terlebih, dengan penguatan infrastruktur logistik dalam wujud pelebaran jalan, jembatan, pelabuhan, dan lain sebagainya, sangat menguntungkan bagi oligarki industri manufaktur nasional dalam meningkatkan skala keuntungan mereka dalam rantai pasokan global selama ini. Bahkan dengan sangat eksplisit dinyatakan bahwa Jokowi-JK akan memberikan insentif pada industri yang menghasilkan bahan baku atau barang modal sederhana.[16]

Konsekuensi yang sangat berbahaya muncul dari normalisasi kondisi struktur industri manufaktur dalam jalan perubahan Jokowi-JK ini. Industri manufaktur dengan struktur oligopoli dan aktivitas produksi yang sangat eksploitatif, yang ironisnya malah dinormalkan dan diperkuat serta ditingkatkan pertumbuhannya ini, justru menjadi bingkai dari program-program dalam bidang lain yang dicanangkan. Rakyat dicerdaskan, disehatkan dan dijamin secara sosial demi meningkatkan pertumbuhan industri manufaktur dengan rupa yang sangat eksploitatif ini. Jelas dinyatakan oleh Jokowi-JK:

> "Kami juga akan meningkatkan daya saing ini dengan memanfaatkan potensi yang belum tergarap dengan baik tetapi memberi peluang besar untuk meningkatkan akselerasi pertumbuhan ekonomi nasional, yakni, industri manufaktur, industri pangan, sektor maritim, dan pariwisata."

Dan, pernyataan ini dituangkan dalam program aksi untuk meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional. Dengan kata lain, tanpa sedikit pun menyasar permasalahan struktur dan corak aktivitas produksi industri ma-

16. Dalam program aksi ke-7 Berdikari dalam Bidang Ekonomi, penguatan investasi sumber domestik.

nufaktur Indonesia, secara langsung rakyat diarahkan untuk produktif bagi kepentingan sektor industri ini.

Permasalahan keempat, dengan basis pijakan dan arah transformasi struktural industri manufaktur yang sangat lemah dan tidak jelas arahnya ini, tidaklah mengherankan jika kemudian muncul paradoks di dalam jalan perubahan itu sendiri, yang semakin menegaskan betapa abstrak dan retoriknya upaya pemerintahan baru ini untuk mendorong perubahan mendasar pada perekonomian nasional. Di satu sisi, dinyatakan dalam Agenda ke-7 dari 9 Agenda Prioritas-nya, Jokowi-JK berkomitmen untuk menghentikan konversi lahan produktif untuk usaha lain, seperti industri, perumahan dan pertambangan. Namun secara lugas juga pada sisi yang lain dinyatakan bahwa pasangan presiden terpilih ini akan mengembangkan 5-7 sentra industri baru koridor luar Jawa. Selain itu, salah satu dari komitmen pembangunan infrastruktur dari pemerintahan yang baru ini terwujud dalam pembangunan kawasan-kawasan industri. Semakin kuat indikasi betapa arah dari perubahan pada sektor industri manufaktur nasional tidak memiliki pijakan dan arah yang jelas dalam jalan perubahan Jokowi-JK.

Permasalahan kelima, memang tampak bahwa di satu sisi jalan perubahan yang dicanangkan oleh Jokowi-JK berupaya untuk menggeser sumber pertumbuhan dan roda penggerak perekonomian nasional lebih bertumpu pada sektor pertanian dan maritim. Terurai dengan rinci bagaimana upaya yang dicanangkan Jokowi-JK untuk mendorong perubahan dari kedua sektor ini. Namun demikian, program aksi dalam jalan perubahan untuk mendongkrak sumber kekuatan ekonomi pada sektor pertanian dan maritim tanpa didasari oleh kontekstualisasi dalam medan aktivitas perekonomian nasional yang ditopang oleh sektor industri manufaktur dengan kondisi struktur dan corak aktivitas produksinya, justru akan berbuah hambatan dan bahkan permasalahan baru.

Pertama, secara eksplisit dan berulang kali ditekankan bahwa sumber kekuatan dari upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi berbasis pertanian dan maritim dalam jalan perubahan Jokowi-JK adalah melalui penguatan investasi sumber domestik. Permasalahannya terletak pada absennya problematisasi terhadap sumber-sumber aktivitas produksi yang menjadi basis dari sumber-sumber kapital domestik. Mari kita refleksikan kembali pembongkaran-pembongkaran sebelumnya. Jelas pertumbuhan ekonomi Indonesia bertumpu pada sumbangan sektor industri manufaktur. Jelas pula bahwa industri manufaktur Indonesia bertumpu pada aktivitas produksi yang mensyaratkan eksploitasi masif atas kerja buruh dan pengerukan terhadap alam. Adalah jelas bahwa struktur industri manufaktur Indonesia dikuasai oleh segelintir elite/oligarki bisnis di semua sub-sektor utama di dalamnya. Adalah jelas bahwa keberlangsungan dan kelancaran dari corak dan kondisi struktur industri manufaktur ini tidak dimungkinkan tanpa jalinan relasi ekonomi politik yang transaksional dengan elite-elite kekuasaan politik. Adalah jelas juga bahwa angka pertumbuhan ekonomi dan pendapatan ekspor yang menjadi andalan pemerintah selama ini bertumpu pada aktivitas produksi pada sektor ini.

Dengan kata lain, sumber kekuatan investasi domestik yang diharapkan dapat menjadi penggerak bagi tumbuhnya sektor pertanian dan maritim terkonsentrasi di tangan elite oligarki yang mendapatkan keuntungan dari memeras keringat buruh dan sumber-sumber daya alam. Terlebih, kondisi ini dinyatakan dengan cukup jelas dalam Visi Misi dan Program Aksi Jokowi-JK, Agenda ke-6 *Nawa Cita*: *9 Agenda Perubahan,* di mana industri manufaktur diletakkan pada posisi yang pertama sebagai sumber pertumbuhan dan akselerasi daya saing internasional. Alhasil, dapat dipahami mengapa permasalahan struktur industri manufaktur menjadi tidak tersentuh dan corak produksinya yang berlangsung selama ini justru dinormalkan. Terbu -

kalah sebuah ruang dengan konsekuensi yang sangat berbahaya bagi masa depan perekonomian Indonesia yang akan diarahkan melalui jalan perubahan ini.

Dengan kekuatan kapital domestik yang terkonsentasi di tangan elite dalam struktur industri yang sangat oligopolistik, yang dipancang sebagai sumber kekuatan untuk menggerakkan geliat ekonomi sektor pertanian dan maritim, terbuka ruang yang sangat besar bagi ekspansi kekuasaan elite-elite oligarki bisnis industri manufaktur ke ranah pertanian dan maritim. Alhasil, terjadi ekspansi struktur industri yang oligopolistik menuju sektor pertanian dan maritim yang juga akan bersifat sangat oligopolistik. Tanpa adanya strategi yang berpijak pada konteks kekuatan oligarki bisnis dari industri manufaktur ini, maka yang akan menjadi buahnya tidak lain dan tidak bukan adalah struktur pasar sektor pertanian dan maritim yang oligopolistik, yang lagi-lagi rakyat mayoritas diperas keringat dan kerjanya demi penghisapan nilai untuk segelintir kapitalis lokal.

Kedua, peluang bagi ekspansi oligarki pada sektor pertanian dan maritim ini juga ditopang oleh dinamika pengorganisasian produksi kapitalis kontemporer yang sangat kondusif, yaitu dalam wujud pola pengorganisasian produksi secara berjejaring dan berantai. Memang terlihat jalan perubahan Jokowi-JK dilengkapi oleh perangkat teknis untuk mendorong pertumbuhan sektor pertanian dan maritim mulai dari akses terhadap modal, teknologi, hingga distribusi. Tertuang melalui program Bank Tani, Kedaulatan Benih, dan cita-cita membangun kedaulatan pangan berbasis agribisnis kerakyatan. Namun demikian, sedari awal kekuatan kapital Negara tampak sangat lemah, sehingga tumpuan utama terletak pada kekuatan kapital domestik yang bertumpu pada penguasaan oligarki. Akibatnya adalah mustahil untuk memutus rantai produksi pangan ini dari cengkeraman kekuasaan lama yang sama.

Ditinjau dari rantai produksi pangan yang sangat panjang,

mulai dari tahap pra-produksi dalam wujud riset-riset pengembangan benih, rekayasa, dan pengembangan teknologi serta produk (benih) hingga pengolahan limbah dalam tahap pasca-produksi, terlihat kekuatan kapital dari oligarki sulit untuk ditandingi. Di tengah keterbatasan anggaran negara, bahkan ditopang oleh geliat aktivitas produksi oligarki, sumber-sumber dari pengembangan akses modal tampak akan tetap dikuasai oleh kucuran-kucuran sumber-sumber kapital yang terkonsentrasi pada titik-titik elite yang sama selama ini. Begitu juga dengan aktivitas-aktivitas produksi yang membutuhkan kapital besar, justru membuka ruang penciptaan nilai baru bagi kekuatan kapital elite-elite oligarki dari aktivitas-aktivitas penciptaan nilai pada rantai produksi pangan dan pertanian nasional.

Karena yang dipancang sebagai target adalah kedaulatan benih dan pangan, bukan kedaulatan masyarakat untuk menentukan apa yang mereka makan, tanam, dengan cara mereka sendiri, maka terbuka ruang untuk mengarahkan aktivitas produksi pertanian mikro yang tersebar di masyarakat untuk kepentingan produksi masif dan keuntungan pasar dalam skala besar. Terlebih, corak produksi pangan dan pertanian Indonesia hari ini telah dimarakkan oleh pola pengorganisasian berantai dan berjejaring dalam wujud "inti-plasma." Dapat dicermati di lapangan, bagaimana kapitalis-kapitalis lokal pada berbagai skala sudah mulai merambah sektor agribisnis melalui aktivitas penelitian, pembenihan, pengembangan teknologi, melalui pola kerjasama dengan petani skala mikro, dalam wujud kelompok-kelompok tani atau komunitas tani, yang mereka beri akses modal, pasokan benih, dan rantai distribusi yang mereka koordinasikan dan dikunci sedemikian rupa demi kepentingan penjualan pada pasar-pasar dalam segmen tertentu, semacam ekspor beras dengan kualitas unggulan dan pasar-pasar kelas menengah yang semakin melek dengan produk pangan organik.

Alhasil, terbuka ruang bagi terciptanya kondisi di mana me-

lalui akses modal dalam wujud perbankan mikro (yang juga terbuka ruang akan dikuasai oleh kekuatan kapitali oligarki lama yang sama), masyarakat petani akan mendapatkan akses untuk produksi. Melalui pasokan benih dengan daya tarik pasar yang sangat menguntungkan, aktivitas produksi masyarakat petani pun akan dikendalikan oleh kepentingan pasar dari oligarki pertanian yang nantinya akan mulai muncul. Memang di satu sisi, tampak masyarakat akan otonom, di mana mereka seakan bekerja untuk kebutuhan mereka sendiri dan mendapatkan keuntungan dari penjualan surplus produksi secara langsung. Namun di sisi lain, aktivitas produksi otonom inilah yang kemudian dijaring dalam rantai produksi yang dikoordinasikan demi penangkapan nilai yang lebih besar berbasis kapital yang juga lebih besar. Bermula dari aktivitas produksi otonom yang berjejaring inilah yang menjadi corak utama dari kapitalisme kontemporer.[17] Ya, di satu sisi memang kebutuhan pangan masyarakat dapat terpenuhi, namun pemenuhan kebutuhan ini sangat dikendalikan oleh dinamika pasar, dan tentu saja, masyarakat tidak berdaulat dalam menentukan apa yang akan mereka makan dan tanam. Bahkan, surplus produksi mereka pun telah terjejaring dalam rantai, di mana nilai yang lebih besar ditangkap oleh pemain-pemain dengan kekuatan kapital yang lebih besar.[18] Singkatnya, dengan terpenuhinya kebutuhan pangan melalui produksi yang seakan otonom ini, eksploitasi, penghisapan nilai kerja dan kekuasaan oligarki kapital tetap akan lestari.

17. Dalam corak kapitalisme kontemporer, justru sangat menguntungkan dan efisien jika produksi dipecah-pecah, difragmentasikan dan dialihkan ke unit-unit produksi eksternal. Semakin tidak menguntungkan corak sebelumnya di mana semua aktivitas dipusatkan pada satu unit produksi dari hulu sampai ke hilir.
18. Justru pola seperti inilah yang tengah menjadi trend dalam dinamika sektor pangan dan pertanian global, di mana perusahaan-perusahaan besar seperti Nestle, Craft, dll. berlomba-lomba membuat program pemberdayaan petani, melalui benih, teknologi sampai proses produksi di berbagai negara berkembang, demi menjamin pasokan yang berkelanjutan dan terstandarisasi dengan baik dalam rantai produksi mereka.

Dan melalui jalan perubahan yang dicanangkan Jokowi-JK, justru terbuka ruang besar bagi tumbuhnya struktur ekonomi pertanian dan maritim yang juga bersifat sangat oligopolistik.

Penutup

Uraian ini utamanya hendak memperlihatkan bahwa perubahan mendasar harus diretas melalui penghapusan kondisi-kondisi yang mensyaratkan eksploitasi tersebut. Dikarenakan, selama perekonomian Indonesia terus bergantung pada aktivitas produksi pada sektor industri dengan struktur dan corak yang mensyaratkan eksploitasi ini, selama itu pula kemiskinan dan kesenjangan menjadi manifestasinya.

Tawaran, janji, langkah dan program-program pemerintah, yang katanya, diusung untuk perubahan harus diukur berdasarkan kerangka ini. Geliat aktivisme masyarakat yang berkembang pesat akhir-akhir ini, harus diarahkan, bukan hanya untuk mengawal program-program perubahan, melainkan harus dikerahkan untuk mengkaji dan mengkritisi secara mendalam apakah program-program tersebut memang diarahkan untuk menghapuskan kondisi-kondisi yang memungkinkan masalah kemiskinan dan kesenjangan dapat terus terjadi. Masyarakat pun harus memiliki ukuran yang lebih mendalam untuk menilai perubahan. Meskipun secara makro angka-angka merepresentasikan perubahan, selama kondisi makro-struktural dan proses mikro dalam medan aktivitas produksi industri manufaktur, salah satunya, tetap sama, maka mutlak dapat dinyatakan dengan tegas bahwa kondisi masih jauh dari perubahan.

Penghapusan kondisi-kondisi ini mensyaratkan transformasi mendasar, mulai dari yang bersifat makro-struktural sampai kepada proses yang berjalan pada tataran mikro. Tentu saja, bukanlah suatu perkara yang mudah. Bahkan pertaruhannya pun sangatlah besar. Betapa tidak, selama puluhan tahun, terhitung

sejak 1990an, keberlangsungan dan kinerja perekonomian Indonesia sangatlah bergantung dari kontribusi besar sektor industri manufaktur. Menghapus kondisi-kondisi yang memungkinkan kemiskinan dan kesenjangan berarti menghapuskan kondisi yang menopang kelancaran kinerja industri manufaktur Indonesia selama ini.

Sayangnya, jalan perubahan yang seakan terbentang luas dan terang melalui Visi Misi dan Program Aksi pemerintahan yang baru ini justru ditandai oleh nihilnya dan bahkan tidak tersentuhnya permasalahan mendasar dari perekonomian Indonesia, yang salah satunya, sangat dipengaruhi oleh struktur dan corak aktivitas produksi industri manufaktur. Bahkan, tampak indikasi yang sangat berbahaya, di mana jalan perubahan ini justru masih bertumpu pada geliat kinerja dan pertumbuhan dari sektor industri manufaktur yang selama ini bertumpu pada eksploitasi buruh murah dan SDA. Struktur industri yang justru memproduksi kemiskinan dan kesenjangan sosial yang tinggi. Diperparah dengan kondisi struktur industri manufaktur yang bersifat oligopolistik, di mana segelintir pemain menguasai hampir di semua aktivitas produksi, maka semakin terjal jalan perubahan yang ditawarkan oleh Jokowi-JK. Sebaliknya, bahkan terbentang jalan bagi oligarki untuk melakukan ekspansi dalam sektor pertanian dan maritim yang dicanangkan sebagai fitur utama penggerak perekonomian nasional yang menjadi tujuan dari jalan perubahan ini.

Namun demikian, upaya perubahan dan momen serta dinamika baru yang terbuka di dalam geliat awal bekerjanya pemerintahan Jokowi-JK ini tetap harus diapresiasi dan dikawal secara ketat. Tetap terbuka juga ruang-ruang bagi upaya untuk meretas perubahan struktur dan basis mikro produksi masyarakat melalui bekerjanya pemerintahan baru ini. Ruang perubahan yang sesungguhnya tetap terbuka dengan terpilihnya pasangan Jokowi-JK. Terkecuali, jika pemerintahan yang baru ini

tetap mengekalkan relasi ekonomi politik transaksional elite bisnis dan politik yang sama, yang selama ini menggerakkan perekonomian nasional berbasis eksploitasi, atau bahkan pemerintahan baru ini memang berisikan dan dikendalikan oleh elite-elite oligarki itu sendiri. Jika demikian adanya, maka tingginya harapan perubahan yang digantungkan segenap masyarakat itu lambat laun akan jatuh lagi ke dalam lembah-lembah penderitaan yang sama, bahkan lebih dalam. Alunan ritme nada yang bergelora dan semarak dengan narasi perubahan pun akan segera digantikan oleh alunan nada sedih yang penuh narasi penderitaan. Dan, pada titik ini, jalan perubahan harus ditempuh melalui jalur lain, jalur yang benar-benar memastikan bahwa segala bentuk kondisi yang memungkinkan ketimpangan dan eksploitasi bagi segenap entitas di bentangan geografis negeri ini dapat secara radikal terhapuskan.

BAB 3

Perubahan Sistem Internasional pada Abad ke-21 dan Keberpihakan Politik Luar Negeri "Poros Maritim"

Hizkia Yosie Polimpung

MEMBACA 41-HALAMAN *VISI, MISI DAN PROGRAM AKSI* pasangan presiden-terpilih Jokowi-JK, kesan yang segera didapat adalah betapa komprehensif dan mendetilnya tawaran program pasangan presiden ini. Harus diakui, dokumen tersebut memuat banyak terobosan dan kebaruan yang sedikit dijumpai di presiden-presiden terdahulu. Tidak sedikit yang memberikan pujian dan sanjungan terhadap program-program Jokowi-JK, terutama apabila dibandingkan dengan dokumen pendek 9-halaman, abstrak, generik dan terkesan retorik milik pasangan Prabowo-Hatta. Namun demikian, apabila diperhatikan dengan seksama struktur narasi respons-respons tersebut, akan sangat sedikit (bahkan untuk kasus saya, sama sekali nihil) dijumpai *engagement* berarti di tingkatan argumentasi, apalagi di ranah asumsi (syukur-syukur ideologi). Semua respons tersebut hanya berkisar di persoalan teknis dan implementasi: kekhawatiran mengenai sumber daya yang memadai, mengenai dukungan DPR dan birokrasi, mengenai kesiapan rakyatnya, mengenai *political will* dari pemerintah, dst. Alhasil, argumentasi, asumsi dan ideologi yang melandasi program-program tersebut tidak tersentuh apalagi dipermasalahkan lagi.

Setidaknya, inilah yang terjadi terhadap program-program yang terkait dengan hubungan internasional dan politik luar negeri Jokowi-JK.[1] Ambil contoh sederhana, pembahasan mengenai *drone* (atau robot/wahana tanpa awak). Pro-kontra mengenai persoalan ini hanya berputar di persoalan teknis, efisiensi, ekonomis, dan efektivitas semata. Mulai dari masalah harganya, persoalan teknis pemancarnya, kecocokan matra, dst.[2] Di sisi pendukung, *drone* dilihat sebagai simbol maju dan modernnya militer Indonesia.[3] Sedikit, jika bukan tidak ada sama sekali, yang mempersoalkan aspek non-teknisnya. Misalnya, potensi penyelewengannya, atau masalah etika teknologi terkait hubungan manusia-teknologi, atau bahkan masalah ideologisnya![4] Marx, pasalnya, pernah mengatakan "kincir angin memberimu masyarakat dengan tuan-tuan feodal; kincir uap memberimu masyarakat dengan kapitalis industrialis" (Marx, 1976 [1847]: 166). Tentu, jika saya bahasakan dengan konteks kekinian seperti ini—"*drone* memberimu masyarakat dengan eksploitasi kapitalis informasionalis, sibernetis, terotomasi dan terjejaring"—sah-sah saja bukan?[5]

Tulisan singkat ini hendak memberikan problematisasi lebih

1. Di antaranya lih. Laksmana (2014), Marthinus & Apsari, (2014), Sukma (2014), Darmawan, (2014), "Doktrin Jokowi" (2014). Syukurlah ada pengecualian, lih. Mardhatillah (2014).
2. Beberapa di antaranya: "Analis Kritik" (2014); "Gagasan Jokowi soal Drone" (2014), "Anggap Ide Jokowi" (2014).
3. Sepenangkapan saya, bagi Jokowi dan pendukung idenya, *drone* dianggap memiliki fungsi simbol bahwa sistem pertahanan Indonesia telah mengalami transformasi sistemik, ditandai dengan: telah diakuisisinya teknologi digital/ICT, angkatan perang terpadu, sistem kontrol komando, dan kapabilitas operasi militer nir-perang (illegal logging, illegal fishing, dst). Lih. Komentar Andi Widjajanto di "Peran Tim Debat" (2014), Jaleswari Pramodawardhani di "Politik Luar Negeri Jokowi" (2014) dan Wongsolo96 (2014), dan profesor pesawat nir-awak dunia di "Komentar pakar UAV" (2014).
4. Di luar Indonesia, perdebatan mengenai penggunaan *drone* sangat panas. Untuk selayang pandangnya, lih. Kaag & Kreps (2012); lainnya yang lebih *thoughtful* lih. Mitchell (2014).
5. Bdk. Polimpung, (2011), Mantra (2013), Hardt & Negri (2004: 36-62)

mendalam terhadap rencana kerja pasangan presiden dan wakil presiden terpilih Jokowi-JK di bidang hubungan internasional dan politik luar negeri (polugri). Bahkan, secara lebih spesifik, tulisan ini akan fokus pada doktrin polugri "Poros Maritim" untuk kemudian mencoba menunjukkan keterbatasan, kontradiksi internal dan tantangan bagi Jokowi-JK, apabila visi-misi dan janji kampanye mereka hendak ditunaikan melalui doktrin ini. Sebagai data, penulis menggunakan 41-halaman dokumen *Visi, Misi dan Program Aksi Jokowi – Jusuf Kalla 2014,* rekaman Debat Pilpres putaran ketiga, rekaman Debat Tim Sukses, dan kutipan-kutipan langsung Jokowi-JK di media massa terkait doktrin Poros Maritim ini. Pula perlu diklarifikasi di awal bahwa penulis akan menyebut 'Jokowi-JK' untuk keseluruhan pasangan, berikut tim sukses, tim pembisik, tim penasihat, atau apapun itu namanya yang berperan langsung dalam perumusan program kerja sang pasangan terpilih.

Secara umum, metode pembahasan saya sederhana. Saya hendak membenturkan gagasan Poros Maritim ini dengan janji Jokowi-JK akan suatu polugri "demi kesejahteraan masyarakat" yang "mengabdi pada kepentingan nasional." (Rangkuman dan saripati dari politik luar negeri Jokowi-JK saya lampirkan di Lampiran 1). Tidak hanya itu, di dalam debat Pilpres ketiga, dijanjikan pula bahwa doktrin ini mampu membawa Indonesia sebagai "pemenang dalam pertarungan global abad 21." Dua problem sentral yang hendak saya soroti: lingkungan strategis (lingstra)[6] pertarungan global abad ke 21 dan keberpihakan polugri. Klaim umum saya: *pertama,* bahwa doktrin Poros Maritim didasarkan pada pembacaan lingstra yang rela -

6. Lingkungan strategis (lingstra), dalam konseptualisasi Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas), adalah kesatuan situasi internal dan eksternal suatu negara (astagatra), baik yang statis (trigatra: geografi, sumber daya alam, penduduk) maupun yang dinamis (pancagatra: ipoleksosbudhankam), yang berpengaruh pada upaya pencapaian kepentingan nasional.

tif bermasalah dan anakronis; *kedua,* bahwa keberpihakan polugri Poros Maritim masih berupa retorika belaka yang *secara idiologis* tidak didasarkan pada pemikiran yang berpihak pada rakyat. Di bagian akhir, tulisan ini mencoba menyajikan beberapa formulasi tantangan bagi Jokowi-JK, dan juga bagi seluruh rakyat Indonesia yang percaya dan berkomitmen mengawal Polugri Poros Maritim ini.

Menuju Polugri yang "Sangat Optimis dan Tegas"

Dalam debat tim sukses kedua pasangan yang ditayangkan oleh salah satu stasiun TV nasional, Andi Widjajanto, tim sukses Jokowi-JK yang kini menjadi salah satu Deputi Tim Transisi Jokowi-JK, menyatakan dengan tajam bahwa Doktrin Poros Maritim tawaran Jokowi-JK adalah doktrin yang "sangat optimis dan tegas" yang mampu membawa Indonesia keluar sebagai "pemenang di abad 21."[7] Penekanan ini dibuatnya saat mencoba mengontraskan corak polugri Jokowi-JK dengan polugri SBY yang ditengarainya sebagai peragu.

> "Doktrin Zero Enemies Thousand Friends (milik SBY) ada - lah keragu-raguan, ketidak-tegasan. Kami tawarkan satu doktrin baru. Pak Jokowi tawarkan satu doktrin baru yang lompat untuk menuju pemenang abad 21: Doktrin Poros Maritim Dunia."

Dengan doktrin Thousand Friend Zero Enemy (TFZE), tandasnya, polugri Indonesia tidak akan bisa mengambil posisi yang tegas terhadap suatu problem dalam intrik-intrik internasional. Semisal masalah Palestina, contoh Andi, SBY tidak akan mungkin serius mendukung Palestina merdeka karena TFZE-nya tidak memungkinkannya untuk menggolongkan

7. Lihat rekamannya di *IndoNews* (2014).

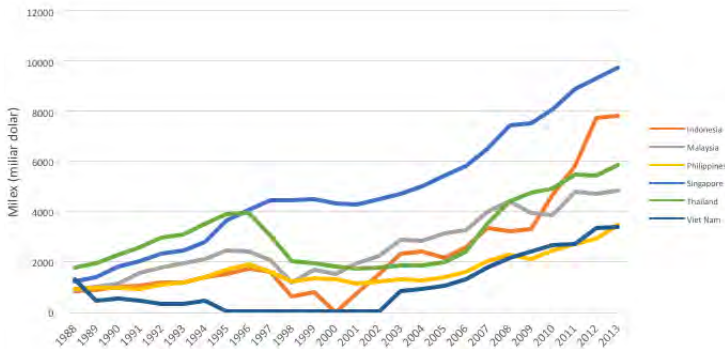
Israel ke dalam *'thousand friends'*—karena *'enemy'* harus *zero.*

Tanpa sama sekali bermaksud membela SBY, saya kira penting mengklarifikasi hubungan keragu-raguan polugri dengan doktrin TFZE ini. Terlepas dari subyektivitas SBY akan doktrin ini (karakter citra-filia dan konon ingin mendapat Hadiah Nobel), objektivitas TFZE tidak bisa dilepaskan dari konteks lingkungan strategis hubungan internasional di Asia Pasifik abad ke-21. Tiga catatan kritis yang urjen untuk dipertimbangkan. Catatan *pertama,* memang tidak bisa dipungkiri apa yang ditandaskan Andi bahwa "dalam politik luar negeri selalu ada masalah; selalu ada sengketa. Keberpihakannya harus jelas." Tapi perlu ditekankan juga bahwa dalam politik, apalagi politik internasional, ketidak-tegasan, ambiguitas, ketidak-jelasan posisi, abstain, *opting-out, status quo* dan standar ganda bisa juga menjadi suatu posisi aktif, bahkan strategi diplomasi.[8] Cina di kasus sengketa Laut Cina Selatan,[9] standar ganda Amerika di kasus nuklir India dan Pakistan, raja Thailand dalam krisis politik domestik, negara-negara ASEAN terhadap krisis di Myanmar, dst., adalah senarai contoh 'ketidak-tegasan' dalam politik internasional. Terkadang, ketidak-tegasan adalah sendirinya buah dari ketegasan.

Di ASEAN sendiri, bahkan, keragu-raguan dan ketidak-jelasan polugri adalah *fitur fundamental* hubungan internasional di kawasan. Telah menumpuk riset yang menjustifikasi ini dengan mengacu pada data yang beragam pula, mulai dari wawancara

8. Bagi pembaca awam, diplomasi adalah segala daya dan upaya yang ditempuh negara dalam memperjuangkan kepentingan nasional dan politik luar negeri di kancah politik dan pergaulan internasional.
9. Cina telah menanda-tangani Treaty of Amity and Cooperation pada 2003 dan Declaration on the Conduct of Parties dalam sengketa Laut Cina Selatan pada 2002, namun tetap saja ia melakukan manuver-manuver yang mengancam. Perkembangan terbaru, Cina sudah "mengembangkan" peta dengan 9-*dashed-line* teritorinya di LCS menjadi 10-*dashed-line* ("Could this map of China," 2014).

pejabat dan pemimpin, analisis dokumen-dokumen strategis, sampai ke anomali dalam data-data statistik.[10] Beberapa pakar menyebut polugri peragu ini sebagai "strategi jalur ganda" *(dual-track strategy)* (Simon, 1995: 21): di satu sisi negara-negara Asia Tenggara lebih memilih jalur liberal-kapitalisme sebagai penuntun kebijakan ekonomi-politik yang kental dengan retorika kesalingtergantungan ekonomi, tapi di sisi lainnya, kebijakan militer dan pertahanannya bisa dibilang tradisional dan konservatif. Di isu pertahanan-keamanan, terdapat paradoks dalam retorika perdamaian ASEAN dengan corak konservatif pertahanan negara-negaranya yang menunjukkan tren peningkatan pembelanjaan militer (Gambar 1) dan makin ofensif.

GAMBAR 1. Pembelanjaan Militer Negara-Negara ASEAN 6

SUMBER: SIPRI, 2014, diolah

Dari grafik terlibat bahwa telah terjadi peningkatan konstan pembelanjaan militer Indonesia dan Singapura (bahkan untuk Singapura, sangat tajam peningkatannya) semenjak 1998/1999. Indonesia, sejak 2003 telah melakukan kontrak dengan Rusia

10. Di antaranya: Goh (2005, 2007/8), Ciorciari (2013), Jackson (2014)

untuk mendatangkan 10 buah Sukhoi secara bertahap sampai 2010. Belum lagi digolkannya rencana kontroversial pembelian Main Battle Tank Leopard 2A6 sejumlah 15 Unit pada bulan Oktober 2012 dan seterusnya akan datang secara bertahap sebanyak 100 unit sampai dengan Oktober 2014. Di matra laut pun Indonesia, di tengah retorika *Thousand Friend Zero Enemy*-nya, semakin merealisasikan semboyan Jalesveva Jaya Mahe (di laut kita jaya), dengan menguji misil supersonic anti-kapal, *Yakhonot,* buatan Rusia, pada April 2011. Dengan Cina, Indonesia juga melakukan kolaborasi untuk pembuatan, lagi, misil anti-kapal C-705 dan C-802. Dengan Korea Selatan, Indonesia memesan tiga buah kapal selam tipe 209/1400 melalui penandatanganan MoU September 2012. Di matra udara, Indonesia pun berkolaborasi untuk pengembangan pesawat tempur Korea Selatan, KF-X, yang konon lebih canggih dari F-16 milik AS.[11] Saya kira ini bukti betapa "bersahabatnya" Indonesia.

Beralih ke negara lainnya. Singapura malah sebenarnya telah meningkat pembelanjaannya semenjak 1994. Pada 2012, Singapura mengalokasikan AS$9,7 miliar untuk belanja militer. Peningkatan tajam pembelian Thailand semenjak 2006 juga tidak dapat dilepaskan dari konflik perbatasannya dengan Kamboja, terutama semenjak pecahnya konflik terbuka pada Juli 2008 terkait kuil Preah Vihear. Vietnam pun demikian, sekalipun tidak seagresif Singapura, ia juga meningkatkan kapasitas militernya untuk mengantisipasi klaim Cina di teritorinya. Data-data ini bisa diteruskan sampai mendetil, hanya saja ia berada di luar *scope* yang ingin dibahas tulisan ini. Sampai di sini setidaknya bisa di lihat bahwa retorika non-konfrontasional benar-benar secara miris tampak dan terdengar paradoksal (belum lagi kenaifan kebijakan *Zero Enemy* salah satu negara terbesarnya).

11. Data-data disadur dari *The Military Balance* (2012).

Ketidak-jelasan dan keragu-raguan negara-negara ASEAN memuncak dalam apa yang lazim disebut sebagai "jalan ASEAN" *(ASEAN way)*: tidak ada keterikatan legal/institusional, semua diatur berdasarkan norma dan kepantasan (lih. Traktat Persahabatan dan Kerjasama ASEAN (Treaty of Amity and Cooperation), prinsip non-intervensi urusan domestik, dan yang juga tak bisa dipungkiri, corak elitisme dan intergovernmentalisme—ketimbang retorika orientasi-rakyat *(pepleoriented)* ASEAN itu sendiri. Konsekuensinya, ASEAN sering dicemooh sebagai sekadar "forum kongkow diplomat" dan *"talk shop"*[12] yang selalu "berproses, tanpa progres."[13]

Catatan *kedua* terkait keragu-raguan polugri. Perlu diperhatikan bahwa secara objektif, terlepas dari dalih dan kilah para pejabat dan pemimpin negara-negara ASEAN, polugri dengan corak peragu adalah konsekuensi logis dari pergeseran tektonik perimbangan kekuatan global dari Barat (AS/Eropa) ke Timur (Asia-Pasifik/Indo-Pasifik). Ketidak-menentuan adalah fitur utama politik dunia kontemporer. Berbagai ancaman bisa datang dari mana pun dan kapan pun. Naiknya Cina menjadikan aliansi tradisional dengan hegemon petahana menjadi dilematis. Bahkan, semenjak Cina dan AS enggan melakukan konfrontasi terbuka, peta aliansi juga semakin tidak menentu. Tidak ada kepastian bahwa aliansi ketat dengan salah satu hegemon akan memastikan keamanan nasionalnya. Dalam situasi ketidak-menentuan ini, menentukan keberpihakan secara tradisional hitam dan putih semakin tampak tidak relevan. Reliabilitas sekutu tampak kabur.[14] Ini terlihat jelas dalam kehati-hati-

12. Lih. De Launey (2012)
13. Lih. misalnya, Emmers (2003, 2005), Haacke, J. (2009), Jones dan Smith (2007a, 2007 b), dan Jones (2009, 2010, 2011).
14. Dilema ini dikenal dengan dilema ganda aliansi. Dilema pertama tentang memilih beraliansi atau tidak, jika ya dengan siapa; dilema kedua terkait bertahan atau tidak dalam suatu aliansi, dan spekulasi mengenai reliabilitas aliansi. Lihat Snyder (1984) dan Kim (2011).

an Lee Kuan Yew, *"engage, not contain, China, but . . . also quietly . . . set pieces into place for a fall back position should China not play in accordance with the rules as a good global citizen"* (1996). Pula di tengah keterjejaringan dunia di hampir segala bidang, memotong konektivitas dengan suatu negara (atau negara besar) demi memperkuat konektivitas dengan negara lainnya juga tampak merugikan. Ancaman hari ini telah bergeser menjadi *risiko;* jika ancaman dapat diukur, maka tidak untuk risiko. Yang diperlukan adalah koordinasi dan kesiagaan konstan. Semenjak dunia telah terintegrasi, maka risiko pun juga terintegrasi.

Situasi kontemporer telah membuat konsep perimbangan kekuasaan tradisional menjadi uzur. Negara, bahkan AS, lebih memilih untuk melakukan *hedging* terhadap Cina (Goh, 2005). Opsi *hedging* sebagai strategi memungkinkan negara untuk bermain-main di antara karang-karang besar. Dengan terma *hedging,* Evelyn Goh memaksudkan seperangkat strategi yang bertujuan untuk menghindari atau mengantisipasi kondisi mendesak yang mana negara tidak bisa memilih untuk melakukan keberpihakan secara tegas (2005: viii). Dalam kasus negara-negara Asia Tenggara, seperangkat strategi yang dimaksudkan Goh terdiri dari tiga: *indirect balancing, complex engagement,* dan *enmeshment strategy. Indirect balancing* ditujukan ke AS, yaitu dalam rangka mengimbangi kehadiran Cina di kawasan. Terhadap Cina, kerja sama kompleks *(complex engagement)* dilakukan untuk menghadapi Cina di kawasan dengan harapan Cina mau konform terhadap norma-norma yang telah ada. *Enmeshment* merupakan strategi untuk mengundang negara-negara kuat untuk masuk terlibat ke dalam kawasan dengan harapan mereka menjadi memiliki andil dan kepentingan untuk ikut menjaga stabilitas kawasan (*ibid.).* Bahkan, Goh (2007/8) menangkap gestur *enmeshment* yang dilakukan oleh individu-individu negara terhadap negara-negara besar tanpa melalui mekanisme regional ASEAN; ia menyebutnya *omni-enmeshment*.

Dengan konsep *hedging* ini, sekiranya gestur anomali dan paradoksal yang ditunjukkan oleh negara-negara ASEAN dapat dipahami. Negara-negara ASEAN nampak aneh dengan mengundang banyak kekuatan besar, lalu mendiversifikasi hubungan ketergantungan dan hubungan kerja sama, bahkan mencoba melakukan *appeasement* dengan negara-negara besar tersebut. Strategi ini, jelas, dari kacamata arus utama, adalah suatu ketidak-tegasan yang menggelikan. Namun demikian, jika hal ini dijelaskan secara obyektif, tanpa terjebak pada kanon ortodoks, maka kiranya kita mampu, setidaknya mencoba, menjelaskan ketidak-tegasan ASEAN tersebut.

Pula dengan konsep *hedging* ini, menjadi terang benderang tentang kemana ASEAN Way akan membawa negara-negara ASEAN, yaitu menuju suatu moderasi perimbangan kekuasaan kedua hegemon, menuju perimbangan pengaruh *(balance of influence)* yang lebih moderat. Sehingga retorika-retorika yang tampak naif seperti *Thousand Friends Zero Enemy* ala Indonesia, dapat ditangkap latar belakang logika politik internasionalnya. Dari Malaysia, aspirasi serupa juga muncul. *"[W]hat we really want to do is help the 'elephants' get to a point where their interests are so intertwined that it would be too costly for them to fight"* kata seorang diplomat Malaysia (dikutip dari Goh 2007/8: 123). Singa - pura pun mengemukakan hal yang senada saat ditanya untuk apa mengundang kekuatan-kekuatan besar ke kawasan, *"to deepen interdependence and to strengthen their sense of having a stake in the region's security, so that they would be more interested in helping to maintain regional stability."*(*ibid.*)[15] Di sini, setidaknya, kita bisa menilai secara objektif bahwa ASEAN Way yang diusung oleh ASEAN, dalam berbagai paradoks dan kenaifannya, menyimpan suatu fungsi yang berimplikasi pada tatanan, tidak hanya

15. Diplomat dari Filipina dan Thailand pun sependapat dengan ini. Lihat Goh (2007/8: 122cat29).

internal, tapi juga tatanan eksternal kawasan, bahkan global.

Corak dari prinsip ASEAN Way yang menjunjung tinggi prinsip non-intervensi dan retorika demokrasi tidak bisa dilepaskan dari konteks persaingan kedua hegemon AS dan Cina di kawasan. Prinsip-prinsip ini memiliki fungsi pembenar saat negara-negara Asia Tenggara menerapkan kebijakan *hedging* terhadap AS dan Cina. Hal ini berlangsung, karena hanya melalui kedua prinsip inilah AS dan Cina memiliki justifikasi, setidaknya retorik, untuk menjalin hubungan dengan negara-negara Asia Tenggara. Aspirasi kedua hegemon ini, saat bertabrakan dengan aspirasi nasional di kawasan, melahirkan retorika-retorika yang mencoba mengilustrasikan betapa stabilnya kawasan Asia Tenggara, yaitu ASEAN Way yang diinstitusionalisasikan ke dalam ASEAN Community berikut tiga pilarnya (Politik-Keamanan, Ekonomi, dan Sosio-Kultural).

Dua catatan di atas menunjukkan bagaimana kritik Jokowi-JK terhadap doktrin TFZE SBY sebagai *semata-mata* suatu ketidak-tegasan, justru membuatnya terjebak dalam bayang-bayang lingstra abad ke-19. Dalam bayangan tersebut, masih dimungkinkan untuk memiliki ketegasan dalam memilih posisi polugri dan keberpihakan. Di era kontemporer abad ke-21, ketegasan yang dibayangkan polugri Poros Maritim Jokowi-JK, yang memetik pelajaran dari doktrin TFZE SBY, justru menjadi bermasalah dan anakronis.[16] Kritik paling tepat untuk TFZE SBY, berikut *dynamic equilibrium* ala Menlu Marty Natalegawa, adalah bahwa doktrin tersebut masih memosisikan Indonesia sebagai aktor yang terdeterminasi oleh sistem politik internasional kontemporer, dan bukan suatu *agen* yang *bebas* melampaui dan menyiasati batasan-batasan struktural sistem internasional dan yang secara *aktif* menjalankan, memengaruhi, dan membentuk

16. Dalam bahasa Randall Schweller (2011), doktrin Jokowi-JK adalah doktrin yang bagus, hanya saja untuk era yang sudah berlalu. Seruan Susan Strange (1994) untuk Krasner pun saya kira relevan terhadap Jokowi-JK.

sistem tersebut. Persis di sinilah doktrin TFZE sama sekali mengingkari polugri Bebas dan Aktif Indonesia.

Kembali ke Jokowi-JK. Kecemasan saya, dengan bermasalahnya pandangan Jokowi-JK mengenai lingstra abad ke-21 dan dominasi corak peragu dalam polugri negara-negara ASEAN Way, maka saya khawatir jangan-jangan polugri Poros Maritim ini *juga terdeterminasi* oleh kontur sistem internasional kontemporer ini, ketimbang oleh para konstituennya, para pemilihnya, para relawan, kita semua.

Serius dengan Abad ke-21

Di catatan *ketiga,* saya hendak fokus pada "Abad ke-21" yang diklaim oleh Jokowi-JK, bahwa darinya Indonesia akan keluar sebagai pemenang dengan doktrin Poros Martim. Dalam debat terkait isu polugri, dikatakan oleh Jokowi-JK mengenai karakter abad ke-21 sebagai bergesernya kekuatan global dari Barat ke Timur. AS dan Eropa melemah, sementara di belahan bumi lainnya, Cina dan India sedang bangkit. Arena pertarungan politik internasional kemudian berpindah ke kawasan Asia-Pasifik dan/atau Indo-Pasifik. Sehingga pemenang abad ke-21 diyakini sebagai yang mampu memenangkan, atau setidaknya ikut memenangkan, pertarungan antara Cina-AS, Cina-India, dan Cina-Australia. Demikianlah potret abad ke-21 ala Jokowi-JK. Cukupkah? Sayangnya tidak.

Pembacaan seperti ini, sayangnya, sangat menyederhanakan. Benar, bahwa telah terjadi pergeseran kekuatan dan arena pertarungan politik internasional. Namun, tidak hanya itu saja. Pergeseran ini juga turut mengubah banyak hal yang, bahkan, keluar dari pemahaman umum konvensional mengenai politik internasional yang dibayangkan oleh Jokowi-JK.[17] Tidak hanya

17. Pandangan yang mengabaikan hubungan politik dan keamanan internasional dengan bidang lain, misalnya ekonomi politik, sebenarnya cukup umum di

itu, pergeseran itu sendiri agaknya kurang dipertanyakan dan cenderung diterima begitu saja sebagai fakta politik internasional. Hal ini berisiko membuat Indonesia hanya bisa terus menerus menyesuaikan diri, ketimbang aktif dalam melakukan suatu perubahan. Untuk memperjelas ini, saya akan bahas beberapa analisis terkait perubahan sistemik dunia internasional sebagai akibat pergeseran kekuatan global yang agaknya luput dibayangkan Jokowi-JK.

Analisis *pertama,* paling sederhana sekaligus paling penting, yaitu, setidaknya menurut saya, tidak satu pun statemen Jokowi-JK yang menggunakan kata "kapitalisme." Hal ini berimplikasi sangat panjang. Ekonomi yang kapitalistik menjadi ternetralisasi sebagai latar yang tidak perlu dipertanyakan lagi. Problemnya kemudian hanyalah "bagaimana bisa *survive* dan menang" dalam area permainan yang sudah ditentukan sebelumnya, entah oleh siapa. Jokowi-JK tidak melihat bahwa pergeseran ini *juga* dipengaruhi dan memengaruhi perubahan *struktur dan mekanisme* ekonomi dan ekonomi politik internasional. Berikut adalah *snapshot*-nya.

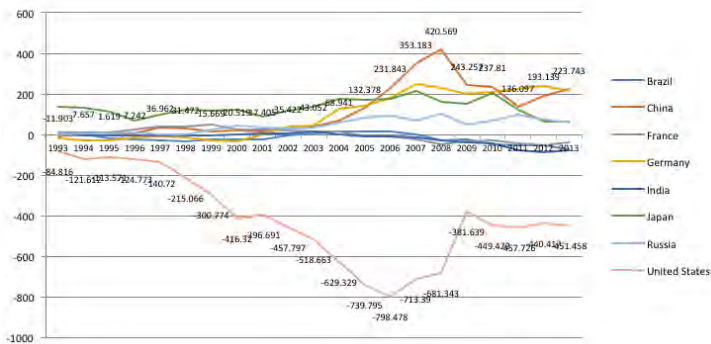
Hegemoni militer AS sangat erat kaitannya dengan hegemoni finansial AS, sementara hegemoni finansial AS adalah determinan terhadap corak kapitalisme global kontemporer.[18] Persebaran dan bahkan manuver militer AS ditujukan untuk menjaga, mengantisipasi dan bahkan mengintersepsi even-even ekonomi dunia agar tidak membahayakan kepentingan ekonomi AS di seluruh dunia. Lalu seperti apakah corak ekonomi AS, yang akhirnya menentukan corak ekonomi global? Seperti apapun itu, ia tidak tersirat dalam arah strategis kebijakan Jokowi-JK. Corak ekonomi AS adalah ekonomi yang berbasis -

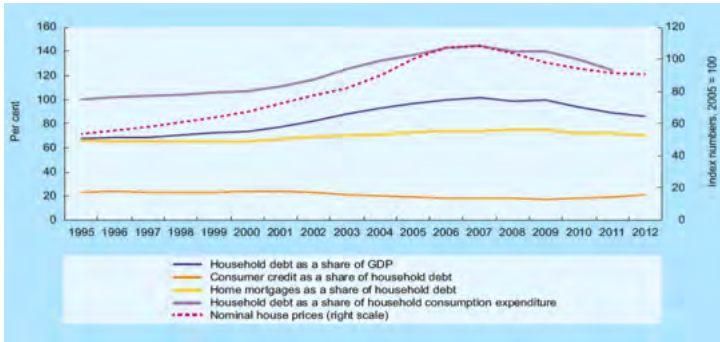
kalangan pengkaji strategis Indonesia. Sejauh yang saya tahu, baru satu orang pakar kajian strategis yang *aware* dengan ini dalam analisisnya. Lih. Haripin (2013 & 2014).

18. Analisis dan data untuk sub-bagian ini saya sadurkan dari penelitian saya terdahulu dalam tim Jaringan Riset Kolektif (JeRK, 2013).

kan utang. Antara 1993 s/d 2013, neraca transaksi berjalan AS tidak pernah mengalami surplus, alias selalu defisit. Di puncak kejayaan ekonomi finansial AS (2006), bahkan, angka defisit tersebut menyentuh minus AS$780 miliar (Gambar 2). Lalu sejak 1995 s/d 2012, besaran utang AS terhadap PDB teramat besar: utang sektor swasta selalu di atas 150 persen, bahkan pada 2006 dan 2007 melampaui 200 persen; utang sektor publik berada di kisaran 50 persen, bahkan setelah 2007 terus meroket naik. Di sisi lain, sejak 1995, persentase kontribusi utang rumah-tangga (utang konsumsi dan pinjaman hipotik) terhadap PDB AS selalu di atas 50 persen, dan memuncak pada 2009 di 90 persen (Gambar 3). Simpulannya sederhana, pemasukan AS amatlah bergantung dari sektor finansial yang didominasi oleh utang-utang rakyatnya yang konsumtif akut. Semakin menumpuk utang (rakyat) AS, semakin berjayalah ekonomi AS.

Untuk sampai ke titik seperti ini, AS memfinansialisasi ekonominya, bahkan sampai ke level rumah tangga dan keseharian (Martin, 2002, 2007). Rakyat AS sudah terbiasa dengan utang, pinjaman, kartu kredit dan praktik-praktik utang lainnya. Dengan memfinansialisasi, artinya AS memediasi seluruh aktivi-

GAMBAR 2. Neraca Transaksi Berjalan Negara-Negara Maju (Pilihan) dalam Miliar USD

SUMBER: World Economic Outlook Database, IMF, diolah

GAMBAR 3. Utang rumah tangga dan harga rumah di AS, 1995–2012

SUMBER: UNCTAD, Trade and Development Report, 2013

tas ekonomi dengan instrumen-instrumen perbankan. Demikianlah, setiap aktivitas ekonomi yang termediasi perbankan ini dengan mantap dan konstan menyetorkan skor di sektor finansial. Ke luar, AS berusaha menjamin pasokan energi, minyak dan aliran dolar yang dibutuhkan oleh infrastruktur industri dan fasilitas konsumsi dalam negerinya. Contoh aspirasi finansial dalam *conquest* AS, misalnya, serbuan ke Irak yang ternyata tidak sekedar menjaga pasokan minyak, namun juga untuk mencegah negara itu menjual minyaknya yang berjumlah besar dalam Euro (Rickards, 2012). Ini penting untuk menjaga *status quo* hegemoni dolar. Nasib serupa harus ditelan Khadafi dan Libya, yang berusaha melakukan hal yang sama dengan Dinar Emas (*Ibid.*). Berikutnya, tentu saja Iran, yang mulai memperkenalkan petro-Yuan, sekalipun kali ini Cina dan Rusia tentu tidak akan tinggal diam.

Lalu bagaimana menjelaskan pergeseran kekuatan global dan arena politik internasional yang ditekankan Jokowi-JK, dengan berangkat dari perspektif finansial barusan? *Pivot to Asia* yang dilakukan AS tentu saja adalah untuk mencegat Cina. Bagaimana detailnya? Neraca transaksi berjalan Cina menunjukkan tren penurunan tajam dari surplus AS$420 miliar pada

2008, dan terus berusaha turun (lih. Gambar 2). Artinya, Cina sedang berusaha menandingi hegemoni finansial AS. Bagi AS, hal ini tidak hanya sekadar kekalahan politik perdagangan, melainkan juga membuat dolar AS menjadi terancam karena apabila Cina mendominasi koleksi dolar, maka Cina bisa melakukan apa saja dengan itu.[19] Penggunaan *soft-power* Cina dalam manuver-manuvernya pun turut mendeterminasi konsepsi *power* dalam debat seputar polugri AS (Kurlantzick, 2008). Joseph Nye pun, sang "penemu" *soft power,* harus merekonseptualisasi strategi polugri AS (2011) karenanya.

Snapshot berikutnya, sebagai konsekuensi dari melemahnya hegemoni finansial AS, maka hegemoni akumulasi kapitalisme finansial pun turut melemah. Apa akibatnya? Penting untuk dipahami bagaimana akumulasi finansial erat kaitannya dengan akumulasi di sektor riil, manufaktur dan agrikultur (JeRK, 2013). Sirkulasi uang di sirkuit sektor finansial harus dijamin oleh ekonomi yang juga mengedepankan aspek sirkulasi. Itulah mengapa paradigma ekonomi berjejaring, berikut pengorganisasian produksi melalui rantai nilai global (GVC, *global value chain*), menjadi hegemonik saat ini. Saat akumulasi finansial terganggu, maka perlu *treatment* untuk menggalakkan sirkulasi di sektor riil. Tepat di sinilah kita harus mengontekstualisasi laporan gabungan OECD, WTO dan UNCTAD yang meng-apresiasi tinggi paradigma GVC di depan negara-negara G-20 (2013). Bahkan, WTO, melalui program Aid for Trade: Connecting to Value Chains, berusaha menginklusikan masyarakat kelas bawah dalam sirkuit GVC ini melalui retorika bantuan pembangunan inklusif dan keuangan inklusif *(inclusive development* dan *financial inclusion).* Ya, pembangunan adalah pintu masuk seluruh rakyat kelas bawah dunia ke sirkuit dan jejaring

19. Kebijakan *tappering-off* dan *quantitative easing* AS harus dibingkai dalam perspektif ini pula, ketimbang semata-mata untuk "merangsang iklim ekonomi." Bdk. Rickards (2012).

kapitalisme global. Alhasil, pertanian dan ekonomi mikro sedunia menjadi target.

Tidak hanya ekonomi mikro, pengalihan lahan *(landgrabbing)*, baik di bawah todongan senjata (negara), uang (korporasi), atau hukum (negara-korporasi) juga terjadi secara masif. Antara 2000-2011, telah terjadi 227 juta hektar *landgrabbing* (Oxfam, 2011), 45 jutanya terjadi antara 2008-2009 (World Bank, 2010). Tren saat ini adalah *landgrabbing* dalam skala besar: 30.000 hektar di Nigeria oleh perusahaan beras AS pada 2011, 60.000 hektar di Kamboja oleh perusahaan tebu, 1 juta hektar di Argentina oleh perusahaan Italia Benetton untuk wol, kayu dan sereal (Transnational Institute, 2013). Di Indonesia, cukup kita mengingat kembali yang terjadi di Mesuji, Bima, Jambi, dan reklamasi Teluk Benoa Bali sebagai contoh kontroversialnya. Namun perlu diketahui, bahwa setidaknya 26,6 juta hektar lahan di Indonesia dilepaskan dalam skema *carbon-trading* REDD (baca: *green-grabbing,* yaitu *landgrabbing* dengan dalih kepentingan lingkungan) (Jasuan, 2011).

Pasca-krisis finansial, penggalakan pertanian dan ekonomi mikro mensyaratkan penambahan ruang. Berbeda dengan sektor finansial, sektor pertanian dan riil jauh membutuhkan ruang (tanah) untuk berproduksi. Belum lagi untuk sektor ekstraktif (pertambangan) yang sudah pasti merusak lahan. Di sinilah mekanisme *landgrabbing* berfungsi. Di luar negeri, negara maju misalkan, penjelajahan tanah-tanah baru ini diperlukan untuk kepentingan mencari investasi jangka panjang (melalui instrumen derivatif, misalnya) yang lebih aman ketimbang instrumen lainnya. Lalu sadarkah Jokowi-JK akan plot-plot ekonomi politik global ini? Jika diukur dari uraian di visi-misi dan statemen-statemen di media, maka saya sangat pesimis.[20]

20. Analisis lebih lanjut dan mendalam mengenai nasib kebijakan Jokowi-JK dalam konteks GVC ini, lihat tulisan Dodi Mantra di bab sebelumnya.

Analisis *kedua,* masuk ke ranah implikasi politik dari perubahan kekuatan global dan corak kapitalisme global. Seiring dengan melemahnya AS, maka melemah pula cengkeraman ideologi kapitalisme neoliberalisme berikut fundamentalisme-pasarnya. Kini kita saksikan naiknya rezim-rezim otoriter yang ternyata *justru lebih efektif* bagi kapitalisme. Tentu saja, Cina adalah contoh utamanya. Di bawah kebijakan terpimpinnya, Cina mampu mengonsolidasi ekonominya secara mantap untuk berselancar dalam ekonomi global. Ia tidak perlu khawatir dengan friksi dengan kelas pekerja, atau dengan pengemplang pajak. Di belahan lain di Indo-Pasifik, Narendra Modi dari sayap kanan ekstrim naik memimpin India. Modi yang adalah fundamentalis Hindu ini sangat dekat dengan para kapitalis domestik. Bahkan, ditengarai bahwa para kapitalis ini yang sengaja "mengawal" Modi sampai ke tampuk pemerintahan—bukan tanpa imbalan tentunya. Kapitalisme kroni di India, bisa jadi, malah makin merajalela ("Modi's silence," 2014; Sud, 2014). Kedua contoh ini, ditambahkan dengan Singapura, misalnya adalah contoh-contoh utama apa yang disebut sebagai naiknya "kapitalisme otoritarian" (Rodan & Jayasuriya, 2009) atau "kapitalisme dengan nilai-nilai Asia" (Zizek, 2011, 2012). Terbukti sudah bagaimana demokrasi bukanlah prasyarat utama bagi kapitalisme, dan bagaimana otoritarianisme tidaklah kedap dari fundamentalisme pasar.

Bagaimanapun juga, fenomena ini harusnya cukup mampu membuat kita teringat pada ASEAN Way yang sudah dibahas sebelumnya. Sekalipun tidak sefundamentalis Cina dan Modinya India, ASEAN Way cukup berada di jalur tersebut. Pemerintahan semi-otoritarian yang penuh dengan retorika demokrasi, regionalisme longgar yang mengikuti lobi-lobi diplomatik informal/jalur di bawah meja ketimbang aturan mengikat, prinsip non-intervensi (baca: saling membiarkan) di antara pemimpin, dan tentu saja kapitalisme dan pasar bebas adalah fitur

wajib. ASEAN Way merupakan cara negara-negara di Asia Tenggara untuk menjaga stabilitas dan perdamaian relatif di kawasan. Ini dilakukan bukan demi perdamaian itu sendiri, namun demi mulusnya ekonomi kapitalis yang berlangsung di kawasan.

Cetak-biru Masyarakat Ekonomi ASEAN, misalnya, dengan tegas menyatakan aspirasi kapitalisme

> *An ASEAN single market and production base shall comprise five core elements: (i) free flow of goods; (ii) free flow of services; (iii) free flow of investment; (iv) freer flow of capital; and (v) free flow of skilled labour* (ASEAN, 2008).

Sayangnya, integrasi ekonomi di ASEAN hanyalah alibi. Kesalingtergantungan di ASEAN tidak punya landasan empirik. Chih-Mao Tang (2012) menunjukkannya dengan membagi total keseluruhan ekspor-impor diadik masing-masing negara-negara ASEAN dengan PDB masing-masing.[21] 93 persen data menunjukkan rasio di bawah 0,01, bahkan 27 persen pada titik 0. Hanya Singapura dan Malaysia saja yang punya rasio kesalingtergantungan tinggi, 0,08 s/d 0,14. Jadi, bukanlah kesalingtergantungan ekonomi yang mendeterminasi perdamaian dan stabilitas kawasan.

Prinsip non-intervensi ala ASEAN Way adalah alibi yang tidak kalah dengan integrasi ekonomi. Misalnya, negara terbesarnya yang konon cinta perdamaian dan menghargai kedaulatan negara lain, Indonesia, berada di garda depan di ASEAN Inter-Parliamentary Myanmar Caucus (AIPMC) untuk melakukan kampanye intervensi ke Myanmar. Namun demikian, tetap saja hanya sebatas kampanye. Singapura lebih unik (jika bu-

21. Shintaro Hamanaka (2012) juga melakukan pengukuran kesalingtergantungan ini, hanya saja, ia terlalu fokus pada lalu lintas perdagangan dan volumenya saja. Kelebihan Tang adalah bahwa ia mengukurnya dengan rasio PDB yang artinya sampai memengaruhi tingkat produktivitas negara.

kan menggelikan), kendati pemerintahnya sangat mendorong AIPMC, namun anehnya ia malah memenjarakan oposisinya yang menyelenggarakan sendiri demonstrasi "Free Burma!"[22] Di Malaysia tidak kalah uniknya, pemerintah mempersilakan parlemennya melakukan kritik bertubi-tubi kepada pemerintah - an junta Myanmar, namun tidak untuk mengeluarkan sanksi. Hal ini demikian karena, sebagaimana disampaikan seorang dari partai oposisi, *'we can't call for sanctions because this will hurt the investors from Malaysia [since] some of the MPs, or the government-linked corporations, like Petronas* [yang memiliki investasi di Myanmar]' (dikutip dari Jones, 2011: 421).

Dengan demikian, adalah orientasi dan upaya masing-masing pemerintah untuk mengonsolidasikan ekonominya dengan kebijakan-kebijakan liberal yang menentukan stabilitas dan perdamaian kawasan, dan bukan ASEAN Way! Dengan kondisi yang aman dan stabil, maka masing-masing pemerintah bisa berkonsentrasi untuk mengupayakan pembangunan nasionalnya (dengan cara apapun termasuk represi) melalui kapitalisme tanpa perlu takut dicampuri urusannya oleh tetangga ASEAN-nya. Mereka pun bisa bebas menjalin hubungan bilateral dengan negara-negara lain (AS, Cina, dst.), tanpa melalui mekanisme ASEAN. Inilah fungsi retorika ASEAN Way, yaitu sebagai alibi bagi proyek nasional konsolidasi kapitalisme domestik negara-negara ASEAN. Akibatnya, ASEAN akan selamanya hanya retorika. Di samping itu, konon kabarnya salah satu prioritas utama kebijakan luar negeri Jokowi-JK adalah penjagaan stabilitas dan keamanan regional.

Analisis *ketiga,* masuk ke ranah sosio-kultural. Kerap dikatakan bahwa Indonesia tengah memasuki fase "bonus demografi" atau "dividen demografi" pada 2010-2030, yang ditandai dengan meningkatnya usia produktif dan kelas menengah, plus

22. Lihat kronologinya di *Singapore Rebel* (2011).

dibarengi dengan menurunnya rasio ketergantungan usia tua terhadap usia produktif (MP3EI, 2011: 17). Perhatian yang muncul umumnya hanya berikisar di permasalahan penyediaan lapangan pekerjaan. Sekalipun ini penting (mengingat tingkat pengangguran angkatan kerja yang tinggi—29 persen untuk usia 15-19 dan 14 persen untuk 20-24 pada 2011),[23] namun perlu juga diperhatkan implikasi sosio-kulturalnya.

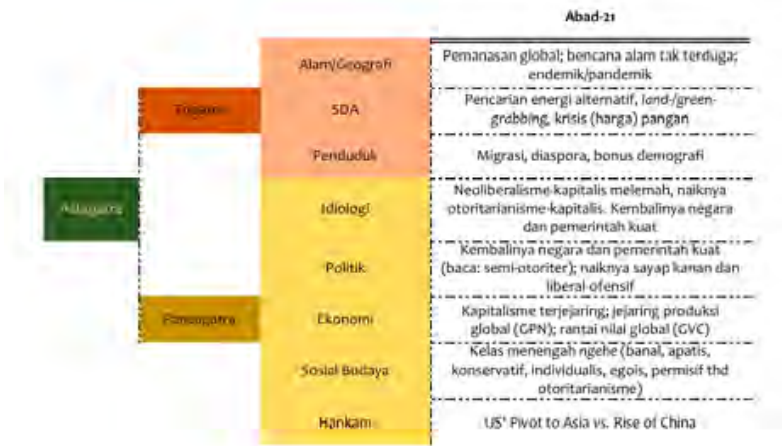
Ledakan kelas menengah ini adalah fitur umum negara-negara ekonomi berkembang *(emerging economies).* Menarik untuk memperhatikan temuan wartawan *Newsweek* Rana Foroohar (2010) terkait fakta kelas menengah ini. Pada 2010 lalu, 70 juta orang masuk dalam kategori kelas menengah berpenghasilan AS$6.000-30.000. Perkiraannya, pada 2030, 9 dari 10 ponsel akan dimiliki oleh orang di India dan Cina. Berita bagus kah? Ternyata tidak. Kelas menengah kali ini merupakan anomali bagi mitos kelas menengah sebagai "penopang demokrasi". Kelas menengah ini dicirikan dengan egoisme tinggi, individualis, dan yang paling mencengangkan: permisif terhadap pemerintah yang otoriter. Selama suplai *Frappucino* Starbucks mereka aman, maka pemerintah yang totaliter pun mereka terima. Tapi begitu harga parkir mobil mereka naik, misalnya, protes dan kicauan di media-sosial akan segera bermunculan. Tapi tetap saja, waktu fitnes mereka lebih berharga ketimbang waktu untuk konfrontasi politik konkret. Inilah yang terjadi di India, Cina, Turki, Indonesia, Brazil, dan Rusia yang menjadi sorotoan Foroohar.

Di Indonesia, fenomena "kelas menengah *ngehe*" *(snobbish)* bisa menjustifikasi akurasi paparan Foroohar. Akhir 2013, beredar secara viral di Internet surat dari Sanikem (2013) berjudul "Surat Terbuka Seorang Buruh Tentang Kelas Menengah Yang Budiman." Di situ Sanikem mencemooh kelas menengah yang

23. Data dari Statistik Kerja Nasional, BPS.

tidak peduli dengan perjuangan buruh, namun selalu menuntut buah kerja dari buruh tersebut. Uniknya deskripsi Sanikem akan kelas menengah *ngehe* di surat tersebut, persis dengan deskripsi kelas menengah ala Foroohar. Lalu apa hubungannya dengan polugri?

Jika kita jeli menghubungkan fenomena kapitalisme kontemporer, komposisi kelas menengah *ngehe* seperti ini, dan kecenderungan kapitalisme otoritarian di Asia Pasifik, maka ketiganya sangatlah berkaitan. Tingginya tingkat kompetisi di era globalisasi, menyempitnya lapangan pekerjaan, dan tuntutan gaya hidup yang semakin muluk, di antaranya, adalah ruang di mana kelas menengah Indonesia berkembang dalam koridor kapitalisme global. Individualisme dan "mau enaknya sendiri", adalah corak prilaku kelas menengah Indonesia ini. Ambil contoh Pilkada Jakarta, dominasi argumentasi kelas menengah untuk memilih Jokowi-Ahok adalah sebagai solusi untuk mengatasi macet dan banjir (Polimpung, Yesyca & Yustriani, 2012). Demokrasi di Jakarta tidak lebih dari pemilihan juru parkir dan tukang ledeng ternyata. Kelas menengah tidak punya cukup

Gambar 4. Lingkungan Strategis Abad ke-21

waktu untuk berpikir sedikit ruwet untuk menjalani susah payah demokrasi, apalagi untuk menyampaikan ribuan kicauan *twitter*-nya langsung melalui demonstrasi di jalan. Sampai di sini, maka tidak berlebihan jika dikatakan bahwa kelas menengah *ngehe* seperti inilah yang menyuburkan kapitalisme otoritarian. Dan sebaliknya, kapitalisme otoritarian akan melestarikan kelas menengah *ngehe* ini karena melalui merekalah pemerintah terlegitimasi. Bisa dikonfirmasi ke Narendra Modi.

Ketiga analisis barusan, setidaknya cukup mampu memberikan sketsa gambaran mengenai lingkungan strategis "abad ke-21." Sebagai rangkuman, saya coba menggunakan kerangka Astagatra Lemhanas untuk mengklasifikasikan perubahan sistemik global sebagai konsekuensi dari pergeseran kekuatan global (Gambar 4). Kekhawatiran saya, tanpa memahami kompleksitas abad ke-21, setidaknya seperti yang barusan coba saya sajikan, tidak hanya polugri, melainkan seluruh program dan kebijakan Jokowi-JK nanti bisa salah sasaran.

Penutup: Keberpihakan Politik Luar Negeri

Karl Marx pernah mengatakan "bahkan metode perampasan dideterminasi oleh metode produksi. Negeri pemain saham misalnya tidak bisa dirampok dengan cara yang sama untuk merampok negeri penggembala domba" (Marx, 1904: 289). Diterjemahkan dalam bahasa studi keamanan dan strategi, kalimat ini bisa berarti bahwa revolusi sistem persenjataan *(RMA, revolutions in military affairs)* erat kaitannya dengan revolusi sistem dan relasi produksi dalam kapitalisme, baik aspek sosialnya maupun aspek teknologisnya (lih. Hard & Negri, 2000: 41-62; Bousquet, 2009). Kesinambungan urusan militer dengan sektor ekonomi haruslah menjadi perhatian Jokowi-JK. Jokowi-JK harus mampu memastikan bahwa kecanggihan dan kemutakhiran doktrin, sistem, strategi dan teknologi militer yang ia

canangkan adalah benar-benar untuk kepentingan rakyatnya.

Hal ini penting ditekankan untuk mencegahnya menjadi semata-mata cerminan kapitalisme global. Militer yang profesional, pasalnya, bisa juga digunakan untuk mengawal perampasan tanah masyarakat-masyarakat adat untuk dijadikan ladang Jagung etanol Monsanto, misalnya. Terpenuhinya Minimum Esential Force (MEF) militer Indonesia pun tetap bisa dipakai untuk mengamankan sirkulasi pasar bebas di kawasan seraya tidak mengganggu *status quo* ASEAN Way dan kapitalisme otoritarian. Pula drone dan sistem pengintaian mutakhir bisa juga dipakai untuk mengintai aktivis-aktivis HAM dan pro-demokrasi. Sebenarnya inilah muara dari ketiga catatan kritis saya di atas, yaitu bagaimana keberpihakan polugri Poros Maritim bisa dipertanggung-jawabkan bahkan sedari konseptualisasinya. Pembacaan lingstra yang sangat reduktif, sebagaimana saya keluhkan di atas terhadap Jokowi-JK, punya tujuan untuk menujukkan bagaimana analisis lingstra juga merupakan ranah perjuangan kelas. Perubahan-perubahan yang culas nampak dalam politik internasional, punya asal-usul dalam krisis dan konsolidasi sistem kapitalisme, dan tidak semata-mata sekedar permainan para diplomat yang hobi kongkow, berpose dan beretorika di ASEAN. Tatanan sistem politik global selalu ditopang oleh relasi ketimpangan ekonomi nasional, antara kelas kapitalis dan kelas pekerja, antara mereka yang merampas dan dirampas hak dan tanahnya. Tepat di sinilah polugri Poros Maritim Jokowi-JK dihadapkan pada pilihan keberpihakan. Semoga Jokowi-JK ada di pihak kita, jika benar bahwa Jokowi-JK adalah "kita". Sehingga kelak saat Poros Maritim ini menghantarkan Indonesia menjadi "pemenang di abad ke-21," maka adalah benar-benar "kita" sang pemenang itu.

Kepustakaan

'Analis Kritik Konsep Jokowi Soal Teknologi Drone' Poros News (23 Jun 2014), URL: http://www.porosnews.com/analis-kritik-konsep-jokowi-soal-teknologi-drone/

'Anggap Ide Jokowi Soal Drone Tak Ajaib,' JPNN.com (25 Juni 2014), URL: http://www.jpnn.com/read/2014/06/25/242381/index.php?mib=berita.detail&id=242381&page=1

'Could this map of China start a war?' *The Washington Post* (27 Juni 2014), URL: http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/06/27/could-this-map-of-china-start-a-war/.

'Doktrin Jokowi tentang Poros Maritim Dunia Menuai Pujian,' Detik News (25 Juni 2014), URL: http://news.detik.com/read/-2014/06/25/105417/2618635/1562/doktrin-jokowi-tentang-poros-maritim-dunia-menuai-pujian

'Gagasan Jokowi soal Drone Tidak Tepat,' Kompas.web.id (Jum'at, 27 Juni 2014), URL: http://ns1.kompas.web.id/read/read/2014/06/27/567/1004780/gagasan-jokowi-soal-drone-tidak-tepat

'Komentar Pakar UAV Dunia tentang Gagasan Jokowi Memakai "Drone",' *Kompas* (20 Agustus 2014), URL: http://sains.kompas.com/read/2014/08/20/08300031/Komentar.Pakar.UAV.Dunia.tentang.Gagasan.Jokowi.Memakai.Drone.

'Modi's silence on crony capitalism speaks volumes,' *Financial Times* (26 Maret 2014), URL: http://www.ft.com/intl/cms/s/0/6c2ceffc-b3c3-11e3-b891-00144feabdc0.html#axzz3DrNmD0Dg.

'Peran Tim Debat Capres Jokowi' Berita Satu TV (26 Juni 2014), URL: http://www.youtube.com/watch?v=qfyc5n_h4nY

'Politik Luar Negeri Jokowi: 2 Hal Ini Harus Jadi Poin Utama,' Bisnis.com (4 Juli 2014), URL: http://m.bisnis.com/pemilu/read/20140704/355/241184/politik-luar-negeri-jokowi-2-hal-ini-harus-jadi-poin-utama

ASEAN, *ASEAN Economic Community Blue-Print* (ASEAN Secretariat, 2008).

Bousquet, A., *The Scientific Way of Warfare: Order and Chaos on the Battlefields of Modernity* (Columbia Uni Press, 2009).

Ciorciari, J. D. 'The balance of great-power influence in contemporary Southeast Asia', *International Relations of the Asia-Pacific,* 9 (1), 157-196.

Darmawan, 'Visi Maritim Presiden Terpilih,' Kompas (18 Agustis 2014), URL: http://nasional.kompas.com/read/2014/08/18/

10230051/Visi.Maritim.Presiden.Terpilih

De Launey, G., “Asean single currency unlikely after eurozone ‘lesson’,” BBC News (4 April 2012), URL: http://www.bbc.co.uk/news/business-17595960.

Emmers, R., “Regional Hegemonies and the Exercise of Power in Southeast Asia: A Study of Indonesia and Vietnam,” *Asian Survey,* 45, 4 (2005).

Emmers, R., *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF* (London: Routledge Curzon, 2003).

Foroohar, ‘An Unstable and Less Liberal Global Middle Class,’ *Newsweek* (13 Maret 2010), URL: http://www.newsweek.com-/unstable-and-less-liberal-global-middle-class-69469.

Goh, E., ‘Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies,’ *International Security,* 32, 3 (2007/8).

Goh, E., ‘Meeting the China challenge: the US in Southeast Asian regional security strategies,’ *Policy Studies* 16. Washington DC: East–West Center (2005).

Goh, E., ‘Southeast Asian perspectives on the China challenge,’ *Journal of Strategic Studies,* 30, 4-5 (2007).

Haacke, J., ‘The ASEAN Regional Forum: from dialogue to practical security cooperation?’ *Cambridge Review of International Affairs,* 22, 3 (2009).

Hamanaka, S., Is Trade in Asia Really Integrating? *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration* no 91 (2012).

Hardt, Michael & Negri, Antonio, *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire* (Penguin Press, 2004).

Haripin, Muhamad, ‘Does neoliberalism constitute a national threat?’ *The Jakarta Post* (27 Februari 2014), URL: http://www.thejakartapost.com/news/2014/02/27/does-neoliberalism-constitute-a-national-threat.html

Haripin, Muhamad, ‘Kiri Sebagai Ancaman?’ P2P - LIPI (18 Desember 2013), URL: http://politik.lipi.go.id/in/kolom/keamanan/916-kiri-sebagai-ancaman.html

IndoNews, Debat Timses Tontowi Yahya Dengan Andi Widjajanto (23 Juni 2014) [Video Rekaman], URL: http://www.youtube.com/watch?v=wsil27QGBcE

Jackson, V., “Power, trust, and network complexity: three logics of hedging in Asian security,” *International Relations of the Asia-Pacific,* 14, 3 (2014).

James Rickards, *Currency Wars: The Making of the Next Global Crisis*

(Portfolio Trade, 2012)

Jasuan, Y.J., "Land Grabbing in Indonesia," Makalah untuk International Conference on Global Land Grabbing, Land Deals Politics Initiative (LDPI) (2011).

JeRK (Jaringan Riset Kolektif), *WTO MC9 in the context of Post-Crisis Global Neoliberal-Capitalist Consolidation* (Jakarta, 2013)

Jones, D. M. dan Michael L.R. Smith, "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order," International Security, 32, 1 (2007b).

Jones, D.M. dan Michael L.R. Smith, "Constructing communities: the curious case of East Asian regionalism," *Review of International Studies,* 33, 1 (2007a).

Jones, L., "ASEAN's unchanged melody? The theory and practice of "non-interference" in Southeast Asia," *Pacific Review,* 23, 4 (2010)..

Jones, L., 'Beyond securitization: explaining the scope of security policy in Southeast Asia,' *International Relations of the Asia-Pacific,* 11, 3 (2011).

Jones, L., ASEAN and the Norm of Non-Interference in Southeast Asia: A Quest for Social Order. Nuffield College Politics Group Working Paper (Nuffield College, Oxford, 2009).

Joshua Kurlantzick, *Charm Offensive: How China's Soft Power Is Transforming the World* (Yale Uni Press, 2008).

Kaag, John & Kreps, Sarah, 'The Moral Hazard of Drones,' *New York Times* (22 Juli 2012), URL: http://opinionator.blogs.nytimes.com/2012/07/22/the-moral-hazard-of-drones/?_php=true&_type=blogs&_r=0

Kim, T., 'Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States,' *Security Studies,* 20, 3 (2011).

Laksmana, Evan A., 'Beyond defense modernization,' *The Jakarta Post* (11 Juni 2014), URL: http://mbox.thejakartapost.com/news/2014/06/11/beyond-defense-modernization.html

Lee, K.Y., Speech to the Nixon Center, Washington, DC, 11 November (1996), URL: www.nixoncenter.org/publications/YEW96.html)

Mantra, Dodi, 'Jerat Jejaring Eksploitasi Global,' *Kompas* (12 September 2013).

Mardhatillah, Ahmad Rizky, 'Presidential candidates unclear on ASEAN,' *The Jakarta Post* (2 Mei 2014), URL: http://www.thejakartapost.com/news/2014/05/02/presidential-candidates-unclear-asean.html

Marthinus, Pierre & Apsari, Isidora Happy, 'Military build-up inevitable under Indonesia's new president,' *East Asia Forum* (4 July 2014),

URL: http://www.eastasiaforum.org/2014/07/04/military-build-up-inevitable-under-indonesias-new-president/

Martin, R., *An Empire of Indifference: American War and the Financial Logic of Risk Management* (Durham and London: Duke University Press, 2007)

Martin, R., *Financialization of Daily Life* (Philadelphia: Temple University Press, 2002)

Marx, Karl, A *Contribution to the Critique of Political Economy* (Charles H. Kerr & Co., 1904).

Marx, Karl, *The Poverty of Philosophy* (dlm. K. Marx & F. Engels, *Collected Works of Marx and Engels,* Volume 06, 1845-48) (Lawrence & Wishart, 2010 [1847]).

Mitchell, Audra, 'Dispatches from the Robot Wars; Or, What is Posthuman Security?,' The Disorder of Things (24 Juli 2014), URL: http://thedisorderofthings.com/2014/07/24/dispatches-from-the-robot-wars-or-what-is-posthuman-security/

MP3EI (Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) 2011 - 2025, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (2011).

Nye, J.S., *The Future of Power* (Public Affairs, 2011).

OECD, WTO & UNCTAD, Implications of Global Value Chains for Trade, Investment, Development and Jobs, Dipersiapkan untuk KTT G-20, St. Petersburg, Rusia (2013)

Oxfam, Land and Power: The growing scandal surrounding the new wave of investments in land, Oxfam Briefing Paper (2011)

Polimpung, H.Y., 'Menuju Era Kapitalisme Terjejaring, atau Bagaimana Dunia dan Kehidupan Menjadi Jejaring Produksi,' makalah disajikan pada workshop Kapitalisme Global, Center for Global Civil Society Studies (PACIVIS), Universitas Indonesia, Depok, 4 November 2011.

Polimpung, H.Y., Yesyca, M. & Yustriani, L., Defisit Demokrasi vs Surplus Media: Paradoks Demokratisasi di Indonesia pada Era Media Baru, Laporan Riset DRPM & PACIVIS (Universitas Indonesia, 2012).

Rodan, G. & Jayasuriya, K., 'Capitalist development, regime transitions and new forms of authoritarianism in Asia,' *The Pacific Review,* 22, 1 (2009).

Sanikem, Surat Terbuka Seorang Buruh Tentang Kelas Menengah Yang Budiman (1 November 2013), URL: http://www.kandhani.net/2013/11/surat-terbuka-seorang-buruh-tentang.html

Schweller, Randall L., 'Rational Theory for a Bygone Era,' *Security*

Studies, 20, 3 (2011).

Simon, Sheldon W., 'Realism and neoliberalism: international relations theory and Southeast Asian security,' *Pacific Review,* 8, 1 (1995).

Singapore Rebel, '1994-2012: A Chronology of Authoritarian Rule in Singapore,' Singapore Rebel (2011), URL: http://singaporerebel.blogspot.com/2011/03/1994-2011-chronology-of-authoritarian.html.

Snyder, G.H., 'The Security Dilemma in Alliance Politics,' *World Politics,* 36, 4 (1984).

Sud, N., 'Is Narendra Modi a crony capitalist or just best friend to business?' East Asia Forum (20 April 2014), URL: http://www.eastasiaforum.org/2014/04/20/is-narendra-modi-a-crony-capitalist-or-just-best-friend-to-business/.

Sukma, Rizal, 'Gagasan Poros Maritim,' Kompas (21 Agustus 2014), URL: http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2014/08/21/080000726/Gagasan.Poros.Maritim

Susan Strange, 'Wake up, Krasner! The World Has Changed,' *Review of International Political Economy,* 1, 2 (1994).

Tang, C-M., 'Southeast Asian Peace Revisited: a capitalist trajectory,' *International Relations of the Asia-Pacific,* 12, 3 (2012).

The Military Balance (London: The International Institute for Strategic Studies, 2012).

Transnational Institute, *The Global Land Grab: A Primer, TNI Agrarian Justice Programme* (2013)

Wongsolo96, pasca debat capres - EVALUASI DEBAT CAPRES - Debat antar timses Prabowo & Jokowi | METRO TV (22 Juni 2014), URL: http://www.youtube.com/watch?v=wnGXrD4Sak8

World Bank, *Rising Global Interest in Farmland* (World Bank, 2010)

Zizek, S., 'Capitalism with Asian values,' Aljazeera (13 Nov 2011), URL: http://www.aljazeera.com/programmes/talktojazeera/2011/10/2011102813360731764.html.

Zizek, S., 'Capitalism: How the left lost the argument,' *Foreign Policy* (8 Oktober 2012), URL: http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/08/capitalism.

BAB 4

Tiga Tantangan Pemerintahan Jokowi-JK dalam Bidang Komunikasi Publik

Rianne Subijanto, Inaya Rakhmani, Citra Diani, Endah Triastuti

PELIBATAN WARGA NEGARA DALAM DELIBERASI PENGAMBILan kebijakan serta penyusunan dan pengawasan anggaran di banyak negara, terbukti berhubungan positif dengan pemberantasan korupsi dan kualitas demokrasi. Dalam hal ini, media komunikasi publik memiliki peran sentral dan bahkan merupakan prasyarat berlangsungnya "ruang publik". Negara dengan sistem demokrasi yang mengusung keterlibatan setiap warga negara secara aktif dalam kehidupan politik sehari-hari, mengasuh ruang publik ini sebagai wadah partisipasi setiap individu masyarakat. Berkaitan dengan ini, keterlibatan masyarakat dalam diskusi dan perdebatan yang terbuka amat penting, baik untuk membahas kehidupan sipil maupun kinerja pemerintah. Keberadaan ruang publik ini mandiri dari pemerintah, dan peran politiknya untuk mengkritisi dan mempertanyakan kebijakan pemerintah diakui dan dijamin oleh negara melalui undang-undang.

Perhatian presiden dan wakil presiden terpilih Jokowi-JK pada isu komunikasi publik sudah terlihat sejak masa kampanye Pemilu Capres dan Cawapres 2014 yang lalu. Perbedaan mencolok antara Jokowi-JK dan pasangan capres-cawapres lain

terletak pada keseriusan mereka dalam visi misi politiknya untuk membenahi komunikasi publik:

> 5. Kami akan membangun keterbukaan informasi dan komunikasi publik. Dalam kebijakan informasi dan komunikasi publik, kami akan memberi penekanan pada 7 (tujuh) prioritas utama
>
> A. Kami akan menjalankan secara konsisten UU No. 12 Tahun 2008 tentang keterbukaan Informasi Publik.
>
> B. Kami akan meningkatkan pengelolaan dan pelayanan informasi di lingkungan instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk menghasilkan layanan informasi yang berkualitas.
>
> C. Kami akan mewajibkan instansi pemerintah pusat dan daerah untuk membuat laporan kinerja serta membuka akses informasi publik seperti diatur dalam UU No. 12 Tahun 2008 untuk mewujudkan penyelenggaraan negara yang baik, yaitu yang transparan, efektif dan efisien, akuntabel serta dapat dipertanggungjawabkan;
>
> D. Kami akan mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik dengan meningkatkan peran aktif masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik;
>
> E. Kami akan menjamin hak warga negara untuk mengetahui rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, dan proses pengambilan keputusan publik, serta alasan pengambilan suatu keputusan publik;
>
> F. Kami akan menata kembali kepemilikan frekuensi penyiaran yang merupakan bagian dari hajat hidup orang banyak sehingga tidak terjadi monopoli atau penguasaan oleh sekelompok orang (kartel) industri penyiaran;
>
> G. Kami akan mendorong inovasi dan pengembangan industri teknologi informasi dan komunikasi, sehingga Negara besar seperti Indonesia tidak sekedar menjadi pasar bagi semua industri teknologi informasi dan komunikasi asing, tetapi mampu menciptakan dan memproduksi teknologi informasi dan komunikasi serta menjadi tuan rumah di Negara sendiri." (Visi Misi Jokowi-JK 2014, hal: 17).

TABEL 1: Konglomerasi media di Indonesia

KONGLOMERASI MEDIA DI INDONESIA								
Grup Media	Pemimpin Grup	Stasiun TV		Stasiun Radio	Cetak		Media online	Bisnis lainnya
		Nasional	Lainnya		Koran	Majalah/Tabloid		
Grup Media Nusantara Citra (MNC)	Hary Tanoesoedibjo	RCTI, Global TV, MNCTV (ex TPI)	Indovision, SunTV Network (13 stasiun lokal)	Trijaya FM, Radio Dangdut, ARH Global Radio	Seputar Indonesia (Koran Sindo)	High End magz, Genie, Mom & Kiddie	Okezone	IT, produksi dan distribusi konten, manajemen bakat
Grup Mahaka Media	Erick Tohir	TVOne	Jak TV, Alif TV	Radio JakFM	Republika, Harian Indonesia (dalam bahasa Mandarin)	Majalah Parents Indonesia, A+, Golf Digest, Area	Republika Online	Industri hiburan, [illegible]
Grup Kompas Gramedia	Jakob Oetama & keluarganya		Kompas TV Network	Sonora Radio & Otomotion Radio	Kompas, Jakarta Post, Warta Kota, + 11 koran lokal lainnya	Tabloid + 43 majalah dan tabloid, 5 penerbit buku	Kompas Cyber Media	Hotel, agen publik, [illegible]
Grup Jawa Pos	Dahlan Iskan		JTV, BatamTV, RiauTV, FajarTV + lainnya (total: 12)	Fajar FM (Makassar)	Jawa Pos, Indo Pos, Rakyat Merdeka, Radar + lainnya (total 151)	Majalah Mentari, Liberty + 11 tabloid	Jawa Pos Digital Edition	Biro perjalanan, pembangkit listrik
Grup Media Bali Post (KMB)	Satria Naradha		Bali TV + stasiun lokal lainnya (total: 9)	Global Kini Jani, Genta FM + lainnya (total: 7)	Bali Post, Bisnis Bali, Suluh Indonesia, Harian Denpost, & Suara NTB	Tabloid Tokoh, Lintang & Wiyata Mandala	Bali Post, Bisnis Bali	
Grup Elang Mahkota Teknologi (EMTEK)	Eddy Kusnadi Sariaatmadja	SCTV, Indosiar	O'Channel, Elshinta TV	Elshinta FM		Elshinta, Gaul, Story, Kort, Mamamia		broadband wireless, Pay TV, telekomunikasi, perbankan, solusi IT, rumah produksi
Grup Lippo	James Riady		First Media		Jakarta Globe, Investor Daily, Suara Pembaruan	Majalah Investor, Globe Asia & Campus Asia	Jakarta Globe Online	Properti, rumah sakit, pendidikan, asuransi
Bakrie & Brothers	Anindya Bakrie	antv, TVOne	Channel [V]				VIVAnews	Telekomunikasi, properti, metal, minyak dan gas, agribisnis, batu bara, infrastruktur, [illegible]
Grup Femina	Pia Alisjahbana, Mirta Kartohadiprodjo			U FM Jakarta & Bandung		Femina, Gadis, Ayahbunda + lainnya (total: 15)	Femina, GitaCinta, Ayahbunda, Gadis, Parenting Online	Rumah produksi, [illegible]
Grup Media	Surya Paloh	Metro TV			Media Indonesia, Lampung Post, BorneoNews		Media Indonesia	
Grup Mugi Reka Abadi (MRA)	Dian Muljani Soedarjo			Cosmopolitan FM, Hard Rock FM, I-Radio, Trax FM		Cosmopolitan, Cosmogirl, Fitness + lainnya (total: 16)		Pemilik lisensi [illegible] internasional
Trans Corpora (Para Group)	Chairul Tanjung	Trans TV, Trans 7					Detik Online	Perbankan, modal ventura, asuransi, theme parks, resort, retail, cinema
Sumber: Merlyna Lim, 2011:11								

Melalui pernyataan visi misinya, pada esensinya Jokowi-JK berkomitmen untuk "meningkatkan peran aktif masyarakat dalam *pengambilan kebijakan publik dan pengelolaan Badan Publik yang baik*" melalui misi "piagam warga" atau UU kontrak Layanan Publik (Visi Misi Jokowi-JK 2014, hal: 7 dan 28, penekanan oleh penulis). Hal ini dicapai dengan memperhatikan ketujuh poin di atas, termasuk masalah transparansi tata kelola pemerintahan dan partisipasi masyarakat untuk "menciptakan ruang-ruang dialog antar warga", serta "membangun kemajemukan sebagai kekuatan budaya" (*Nawa Cita*, Mei 2014). Perhatian terhadap bidang komunikasi sebagai ruang publik dalam visi misi Jokowi-JK di atas, adalah satu langkah penting dari sejumlah langkah praktis lainnya yang diperlukan untuk membenahi masalah komunikasi publik di Indonesia.

Dengan latar belakang pemahaman ini, kami coba untuk mengidentifikasi tantangan-tantangan yang akan dihadapi pe -

merintah Jokowi-JK dalam bidang komunikasi publik.

Tantangan 1: Sentralisasi Kepemilikan, Geografis, dan Isi

Sentralisasi kepemilikan

Berdasarkan penelitian Merlyna Lim (2011 & 2012), media komunikasi baik televisi, radio, koran/majalah/tabloid, dan Internet yang menjadi sumber informasi lebih dari 240 juta penduduk Indonesia, dimiliki hanya oleh segelintir konglomerat (lihat Tabel 1).

Lebih jauh lagi tentang televisi sebagai ranah pasar media raksasa, kesepuluh stasiun TV swasta nasional dimiliki oleh 6 kelompok. Grup MNC yang memiliki RCTI, Global TV, dan MNCTV memiliki *share* tertinggi, yaitu 36,7 persen. Indosiar milik Grup EMTEK memiliki *share* 31,5 persen, sementara Trans Corp 18,5 persen, dan Grup MM dan Bakrie 8,7 persen. TVRI yang merupakan televisi nasional milik negara sejak didirikan pada 1962 memiliki jumlah *share* yang sangat kecil, yaitu 1,4 persen. Menurut Lim, *merger* adalah salah satu alasan mengapa terjadi sentralisasi kepemilikan televisi di Indonesia.

Tidak heran, walaupun ada aturan sistem berjaringan, para konglomerat media kini justru mulai merambah ranah kepemilikan stasiun lokal dan regional. Grup Rajawali Corp saat ini memiliki jaringan TV Nusantara dengan 22 stasiun lokal; Grup MNC membuat jaringan SunTV. Grup Jawa Post, Bali Post, dan Kompas media pun mulai ekspansi ke bisnis stasiun lokal (Lim, 2011: 12-13). Kepemilikan dua ranah ini –swasta nasional dan lokal—melancarkan fungsi stasiun lokal sebagai stasiun *relay* stasiun swasta nasional. Terdapat anggapan bahwa berjaringnya televisi lokal dengan televisi swasta nasional memiliki dampak positif, yaitu dengan adanya dukungan dana yang lebih besar "karyawan-karyawan televisi lokal tersebut mendapatkan pelatihan yang lebih baik, alat-alat produksi juga biasanya lebih

modern" (Novianti, 2013: 45). Peningkatan kualitas karyawan dan alat produksi sebenarnya tetap bisa dilakukan tanpa membiarkan dominasi ekonomi dan politik segelintir konglomerat media. Namun jelas, pengerucutan kepemilikan televisi nasional dan lokal pada sejumlah pengusaha, menghambat rencana diversifikasi informasi yang diperlukan dalam konsep ruang publik. Dampaknya adalah bias konten pada kepentingan politik dan ekonomi tertentu dan terhambatnya peran televisi sebagai ruang publik.

Perebutan kuasa pemilik modal dalam kepemilikan ranah Internet pun tidak jauh berbeda dengan kepemilikan televisi. Mantan presiden Soeharto, misalnya, memiliki pandangan yang berbeda mengenai pengorganisasian sistem Internet di Indonesia (Hill dan Sen, 1995), dibandingkan dengan apa yang diimplementasi sekarang. Mendapat pemahaman bahwa tidak mungkin mengontrol Internet, Presiden Soeharto menyerahkan regulasi pengaturan Internet di bawah dua departemen. Departemen Penerangan bertugas mengatur isi Internet, sementara Departemen Pos dan Telekomunikasi mengatur infrastruktur Internet di Indonesia.

Menteri Departemen Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi (Deparpostel) saat itu, Joop Ave, mengeluarkan keputusan anti konglomerasi media yang membatasi pemberian lisensi layanan ISP (*Internet Service Provider*) hanya kepada pengusaha muda yang baru memulai bisnisnya (Hill dan Sen, 1995: 6). Dengan kata lain, pemerintah tidak akan memberikan izin layanan ISP pada pengusaha kroni Soeharto. Deparpostel memberikan lisensi layanan ISP pertama pada PT Indo Internet (IndoNet). IndoNet adalah sebuah perusahan telekomunikasi milik Sandjaja, seorang penggemar Bulletin Board System (BBS).

Kebijakan Deparpostel yang berpihak pada pengusaha muda tidak berjalan karena modal mereka yang terbatas. Hal ini membuka peluang pada kroni Soeharto untuk masuk ke dalam

bisnis ISP (Budiono Darsono dalam Winters, 2002: 114). Sehingga pada akhir 1996, para konglomerat dan kroni Soeharto seperti Bustanil Arifin, Sudomo, Prabowo Subianto, dan Lim Sioe Liong mengambil alih bisnis ISP di Indonesia.

Sampai saat ini, peta kepemilikan ISP di Indonesia tidak berubah banyak. Paling tidak, ada 300 perusahaan jasa layanan ISP di Indonesia (APJII, 2012). Menurut pengurus APJII, perusahaan-perusahaan layanan ISP besar masih mendominasi usaha ISP di Indonesia.[1] Dengan sumber modal dan infrastruktur yang memadai, perusahaan ISP besar dapat melayani jasa layanan Internet bagi para pengusaha dan industri. Sementara, perusahaan-perusahaan ISP kecil, dengan modal dan infrastruktur yang terbatas, umumnya hanya menyediakan jasa ISP yang sifatnya lokal dengan jaringan terbatas. Sentralisasi kepemilikan ini merupakan cerminan dari sentralisasi geografis dan homogenisasi isi yang tampak dalam industri televisi.

Sentralisasi geografis dan permasalahan infrastruktur

Menurut sensus, mayoritas masyarakat Indonesia memperoleh informasi melalui media komunikasi. Televisi terutama merupakan media komunikasi yang paling dominan sebagai sumber informasi politik (82 persen). Ini diikuti oleh radio (26 persen), koran (23 persen) dan Internet (4 persen) (Lim, 2011: 2). Namun, seperti halnya media yang lain, kesepuluh televisi swasta yang ada –RCTI, Global TV, MNCTV, SCTV, Indosiar, TVOne, Antv, Metro TV, Trans TV, Trans 7—dan juga televisi milik negara TVRI berkantor dan berpusat di ibu kota Jakarta.

Dengan diterapkannya UU penyiaran 2002, televisi swasta tidak lagi bisa bersiaran secara nasional (dari pusat ke daerah-daerah di Indonesia melalui satelit). Jangkauan siaran dibatasi

1. Wawancara pribadi dengan pengurus APJII (Asosiasi Penyedia Jasa Internet Indonesia), 11 Agustus 2014.

sesuai wilayah yang ditetapkan, misalnya stasiun di Bandung hanya bisa mencakup daerah Bandung saja. Penggantian sistem *relay* dengan sistem televisi berjaringan berdampak pada tumbuhnya stasiun-stasiun TV lokal di daerah-daerah. UU ini dibentuk dengan semangat demokratisasi dan desentralisasi, demi memperkuat otonomi daerah.

Jika dikelola dengan semangat keberagaman dan demokratisasi, kehadiran digitalisasi penyiaran sebenarnya bisa menjadi awal dipecahnya sentralisasi geografis ini dengan adanya multipleksing atau Mux. Mux adalah bagian integral dan sangat krusial dalam digitalisasi. Mux adalah sebuah alat yang akan memecah sebuah frekuensi siaran menjadi beberapa saluran. Sebuah frekuensi yang tadinya hanya bisa digunakan oleh sebuah stasiun penyiaran, dengan adanya Mux, dapat dipecah menjadi beberapa saluran, sehingga bisa digunakan oleh lebih banyak stasiun penyiaran. Sebegitu besar dan penting peranan teknologi ini, Mux akan menjadi bagian krusial industri penyiaran dan akan menjadi entitas bisnis tersendiri. Para pengelola Mux nantinya akan memiliki pengaruh untuk menyeleksi siapa yang dapat menyewa jasanya dan siapa yang tidak. Mux akan dikelola dan dialokasikan berdasarkan sebuah sistem penzonaan tertentu di mana wilayah penyiaran Indonesia nantinya akan dibagi menjadi beberapa zona multipleksing.

Salah satu aspek lain dari digitalisasi yang juga berpotensi membawa semangat keberagaman dan demokratisasi adalah *multicasting*. *Multicasting* adalah bagian penting dari digitalisasi yang paling menderita kesalahpemahaman akibat sosialisasi yang buruk oleh pemerintah. Kesalahpahaman terbesar dari sosialisasi DTV (*digital television*) adalah adanya anggapan bahwa digitalisasi penyiaran otomatis berarti gambar dan suara siaran yang berkualitas tinggi HDTV.

Sosialisasi DTV sejauh ini seakan-akan menjanjikan bahwa digitalisasi penyiaran akan serta merta menghasilkan siaran

berkualitas HDTV. Padahal, DTV tidak otomatis berarti HDTV. Kenyataannya, gambar berkualitas HDTV hanya akan bisa dinikmati oleh pemirsa yang membeli televisi HDTV—yang harganya sangat mahal. Sebagian besar masyarakat Indonesia yang akan berdigitalisasi, hanya dengan mengandalkan *decoder* dan televisi standar (*Standard Definition Television* atau SDTV), tidak akan menerima peningkatan kualitas gambar dan suara yang terlalu kentara dibandingkan dengan sistem analog. Sosialisasi DTV juga alpa menjelaskan bahwa kualitas audio dan visual ditentukan pula dari kesediaan industri kita untuk mengadopsi standar audio dan visual tertentu.

Selain itu, yang dimungkinkan oleh kompresi data DTV adalah tersedianya lebih banyak sisa ruang dalam frekuensi siaran, namun bukan berarti harus digunakan untuk ber-HDTV. Sisa *bandwith* ini bisa digunakan juga untuk menambah pilihan program (*multicasting)*. Kalau setelah digitalisasi Indonesia tetap menggunakan kualitas gambar standar, maka penyelenggara penyiaran akan memiliki lebih banyak lagi ruang ekstra untuk menambah saluran dan program lainnya, seperti misalnya: *data broadcasting*, *software delivery*, e-mail, dll.

Sehingga *multicasting* pun perlu diatur dengan sangat hati-hati, karena berpotensi untuk memecah pasar iklan. *Multicasting,* jika tidak ditangani dengan seksama, dapat membuat televisi lokal lebih tersiksa karena pasar iklan akan lebih terfragmentasi dan yang akan berjaya hanyalah stasiun-stasiun televisi yang didukung oleh pemodal besar.[2]

Secara teknis, digitalisasi penyiaran memang menuntut ter-

2. Misalnya, di Amerika Serikat sendiri perdebatan tentang keperluan ber-HDTV versus *multicasting* sempat sangat santer. Bahkan Rupert Murdoch, salah satu raja media massa di AS awalnya menyebut HDTV sebagai isu kemewahan. Dalam wawancaranya dengan majalah *Forbes*, ia mempertanyakan kenapa spektrum ekstra yang dimungkinkan oleh digitalisasi tidak sepenuhnya digunakan untuk memperkaya jumlah *channel* agar masyarakat memiliki lebih banyak pilihan program.

jadinya penyebaran infrastruktur dan entitas bisnis ini ke seluruh wilayah Indonesia. Jika tidak diatur dengan hati-hati, semangat penyebaran yang dibawa oleh teknologi ini bisa mentah dan kehadiran digitalisasi hanya akan memperkuat kepentingan bisnis para pemain-pemain lama dalam industri penyiaran.

Pada akhir 2013, Kemenkominfo (Kementrian Komunikasi dan Informasi) akhirnya membatalkan tenggat waktu digitalisasi penuh (*switch-off*) penyiaran Indonesia, yang semula dijadwalkan pada 2018. Rencana awalnya, tahun 2018 semua stasiun televisi sudah akan bersiaran digital dan pemerintah akan mematikan semua siaran analog di seluruh Indonesia. Rencana ini berubah ketika Mahkamah Agung (MA) membatalkan Permen No. 22 yang mengatur tentang penyelenggaraan dan penzonaan siaran digital. Keputusan ini dikeluarkan MA menanggapi tuntutan Asosiasi Televisi Jaringan Indonesia (ATVJI) dan Asosiasi Televisi Lokal Indonesia (ATVLI) yang mengeluhkan bahwa Permen ini tidak memiliki payung hukum, terutama karena UU Penyiaran No. 32 tahun 2002 sama sekali tidak menyebutkan mengenai pengadaan penyiaran digital.

Sama dengan televisi dan media lainnya, sejak awal perkembangan Internet di Indonesia sudah menunjukkan indikasi sentralisasi di Jakarta (Goggin dan Hjort, 2011), yang setidaknya disebabkan dua faktor. Faktor *pertama* adalah pengembangan awal Internet di Indonesia yang dimulai di Jawa. Pada mula pengembangan Internet di Indonesia, sama seperti di negara lain, dimulai dalam universitas-universitas besar di Indonesia, namun kemudian mendapat kendala finansial. Sehingga, hanya dua universitas di Jawa yang melakukan pengembangan lebih lanjut, yaitu UI dan ITB. Melalui hubungan-hubungan antar universitas dan personal, kedua universitas ini mengembangkan proyek UINET (Universitas Indonesia NETwork) (UI)[3] dan

3. UI bekerja sama dengan KAIST (Korean Advanced Institute of Science) membangun Unix-to-Unix-Copy protocol (UUCP) untuk melakukan sambungan

IPTEKNET (Ilmu Pengetahuan dan TEKnologi NETwork) (ITB).[4] Kedua proyek yang dilakukan oleh dua universitas besar inilah yang kemudian menjadi model pengembangan Internet di Indonesia. Sehingga, pengetahuan mengenai pengembangan Internet pun pada akhirnya hanya mengacu pada kondisi yang ada di Jawa, dan mengecilkan fakta bahwa daerah lain di luar Jawa memiliki kondisi yang berbeda, yang menuntut pengembangan model lain.

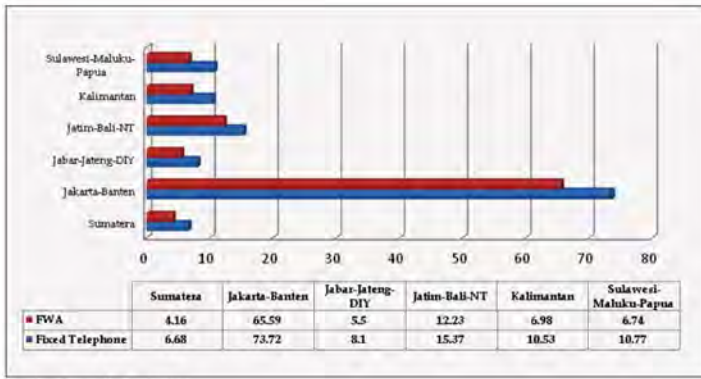
Faktor *kedua* adalah hubungan pengembangan Internet dengan sentra industri di Indonesia, yang selalu terjadi/berada di Jawa. Dalam hal ini, Jakarta memiliki posisi strategis karena perannya sebagai ibukota Indonesia. Kebijakan Soeharto yang sangat terpusat menjadikan Jakarta sebagai pusat industri, budaya, politik, dan ekonomi sekaligus. Sebagai contoh, aktivitas Internet pertama kali dilakukan melalui BBS sederhana yang menggunakan sambungan Internet dengan kabel telepon. Saat itu, hanya penyuka telekomunikasi di Jakarta saja yang memiliki akses pada pengetahuan akan BBS. Pada 1980an, beberapa penggiat teknologi komunikasi membuka layanan pusat BBS yang semuanya berlokasi di Jakarta (Hertadi, 1995).

Mereka yang menggunakan BBS ini pula yang pertama kali mengenali kendala sambungan Internet di Indonesia: ketersediaan saluran telepon dan biaya (Lim, 2005). Bahkan pada 2005, PT Telkom, yang waktu itu merupakan perusahaan telekomunikasi nasional, hanya mampu membangun 9 miliar sambungan telepon dalam skala nasional. Artinya, dengan total populasi 215 miliar jiwa, Indonesia hanya melayani 4 persen kebutuh-

Internet internasional pertama dengan Seismo, Seizmic Research, Arlington-Virginia, USA.

4. ITB bekerja sama dengan Jepang di bawah proyek WIDE (Widely Integrated Distributed Environment). Jepang mengundang ITB sebagai rekanan penelitian yang berkolaborasi dalam organisasi AI3 (Asian Internet Interconnection Initiatives). Menggunakan jSat (Japanese Satelit Coorporation), ITB membangun infrastruktur Internet lokal di dalam universitas.

TABEL 2: Pengguna Telepon Tetap Kabel dan Nirkabel
per Wilayah di Indonesia

	Sumatera	Jakarta-Banten	Jabar-Jateng-DIY	Jatim-Bali-NT	Kalimantan	Sulawesi-Maluku-Papua
FWA	4.16	65.59	5.5	12.23	6.98	6.74
Fixed Telephone	6.68	73.72	8.1	15.37	10.53	10.77

SUMBER: Statistik Postel, 2010

an telepon nasional dan sebagian besar di Jakarta. Paparan ini merupakan gambaran umum mengenai kondisi pengembangan infrastuktur telekomunikasi di Indonesia. Isu tentang pusat dan daerah selalu terjadi: sebagai ibukota negara, Jakarta selalu menjadi daerah dengan infrastruktur telekomunikasi tertata dan selalu berkembang. Sementara, 64,4 persen daerah pedesa - an dan terasing sama sekali tidak tersentuh oleh, bahkan, alat telekomunikasi dasar seperti telepon. Pada 2010, teledensitas[5] pengguna telepon tertinggi tetap terdapat pada wilayah Jakarta-Banten yang mencapai 73,72 persen. Angka ini jauh lebih besar daripada wilayah lain di Indonesia (Kemenkominfo, 2011: 8).

Karena saat ini PT. Telkom adalah perusahaan terbesar yang memiliki jaringan komunikasi terluas di Indonesia, dan karenanya mendominasi praktik penyediaan jasa Internet di Indonesia (Laporan Market Intelligence, 2008), dapat dipastikan bahwa industri Internet juga masih terpusat di Jakarta.

5. Telepon tetap (*fixed telephone*) dihitung dengan membagi jumlah saluran telepon tetap dengan total penduduk kemudian mengalikan dengan 100.

Sebenarnya pemerintah, melalui Kemenkominfo, telah mengembangkan beberapa program pengembangan Internet di daerah pedesaan. Berawal dari 2011, pemerintah Indonesia mengembangkan, misalnya, "Desa PINTER (*Internet for rural people*, 2011), kios Internet dan *mobile Internet* seperti program PLIK (Pusat Layanan Internet Kecamatan) dan MPLIK (Mobil Pusat Layanan Internet Kecamatan) (2012) juga "Desa Digital" yang mulai diberlakukan pada 2013. Namun kebanyakan, ketika peralatan pengembangan Internet di pedesaan ini rusak, pemerintah tidak menyediakan suku cadang dan teknisi yang memadai. Sehingga, peralatan yang rusak harus dibawa kembali ke ibukota dan memakan waktu yang sangat lama, bahkan tidak pernah kembali. Pada akhirnya banyak program pengembangan Internet di pedesaan gagal atau berhenti beroperasi.

Sentralisasi isi: Melihat televisi, radio, dan media cetak

Isi dan materi media yang homogen merupakan konsekuensi dari sistem bermedia yang sentralistis, sehingga tidak luput dari bias kepentingan politik, sosial dan ekonomi kelompok tertentu. Dalam konteks televisi, dari sekitar 100 stasiun lokal, banyak yang justru menjadi perpanjangan 10 televisi swasta di atas. Ada paling tidak dua alasan. *Pertama*, sejak awal, keberadaan TV lokal tersebut berperan sebagai perpanjangan *relay* program televisi jaringannya, yang biasanya merupakan televisi swasta nasional. *Kedua*, karena minimnya dana untuk memproduksi konten, TV lokal memilih untuk mereproduksi konten yang sudah ada yang diproduksi stasiun swasta nasional. Alasan terakhir diikuti dengan sedikitnya jumlah rumah produksi di luar kota Jakarta. Sehingga, alih-alih menjadi sumber alternatif berita dan hiburan, TV lokal seringkali hanya menyiarkan konten berita dan hiburan yang tidak luput dari bias ideologi yang Jakarta-sentris.

Konsentrasi isi dan geografis ini diperburuk dengan bersan-

darnya pilihan acara berdasar sistem '*rating*'. *Rating* digunakan dalam proses produksi sebagai standar daya tarik bagi pengiklan. Stasiun televisi seringkali mengutamakan *rating* dibanding kualitas acara (Panjaitan dan Iqbal, 2006)—selama *rating* suatu acara tinggi, walaupun kualitasnya tidak mendidik dan jelek, acara tersebut akan terus ditayangkan dan direproduksi. Dalam konteks ini, penonton dibayangkan sebagai komoditas *rating* yang dijual ke pengiklan, alih-alih sebagai publik yang berhak mendapatkan tontonan bermutu.

Hal serupa pun terjadi dalam konteks radio. Meskipun secara geografis sistem penyiaran radio di Indonesia sudah terdesentralisasi, konten program radio tetap mencerminkan tren yang ada dalam konten televisi. Sebabnya, bahkan jauh sebelum komersialisasi sistem pertelevisian, stasiun-stasiun radio diberikan izin hanya untuk menyiarkan konten hiburan, tanpa berita dan/atau program-program politik. Hal inilah yang menetapkan formula produksi mayoritas radio komersial, yang memiliki penetrasi 40 persen dari total populasi, yang perlahan-lahan juga diakuisisi sebagai bagian dari konglomerasi media yang terpusat di Jakarta. Bahkan setelah Reformasi, di mana stasiun radio diizinkan menyiarkan berita dan diskusi politik, mayoritas dari mereka masih terfokus pada konten hiburan.

Hal ini sangat berbeda dengan sistem media cetak, khususnya surat kabar. Dengan penetrasi 25 persen dari total populasi, surat kabar di Indonesia meningkat drastis dari 289 di 1997, menjadi 1.381 di 1999, dan 1.881 di 2001; sementara radio "hanya" meningkat dari 717 di 1997 menjadi 845 di tahun 2007 (Nugroho et al., 2012; Armando, 2014). Hingga kini, halaman utama surat-surat kabar senantiasa dipenuhi oleh informasi mengenai korupsi dan penyelewengan kekuasaan.

Perbedaan-perbedaan konten ini, di satu sisi, menunjukkan kuatnya tradisi pers dalam media cetak, yang menjadikannya unik dibandingkan televisi dan radio. Namun, di sisi lain, fung-

si pengawasan pemerintah yang dijalankan oleh surat kabar masih belum mengoptimalkan pelibatan warga negara biasa. Jika dikaji lebih mendalam lagi, terdapat pula sensasionalisasi korupsi dan pejabat-pejabat yang didakwa, yang kemudian bermigrasi ke *infotainment,* sehingga mereduksi pemantauan pemerintahan oleh warga negara menjadi komoditas gosip yang bisa dijual ke pengiklan.

Tantangan 2: Implementasi undang-undang

Era reformasi sebenarnya telah melahirkan produk-produk hukum untuk menciptakan media komunikasi yang berfungsi sebagai ruang publik. Aturan-aturan yang diterapkan, salah satunya, adalah untuk mencegah adanya oligopoli kepemilikan, sentralisasi geografis di Jawa, serta bias dan homogenisasi isi media. Aturan dimaksud mencakup UU Pers No. 40 tahun 1999, UU Penyiaran No. 32 tahun 2002, dan UU Informasi dan Transaksi Elektronik No. 11 tahun 2008. Namun demikian, dengan semua undang-undang itu, mengapa sentralisasi kepemilikan dan geografis tetap sarat dalam media komunikasi di Indonesia?

Undang-undang penyiaran

Dalam bidang penyiaran, paling tidak ada tiga masalah utama. *Pertama* adalah tarik menarik kuasa dalam wilayah kewenang - an antara Kementrian Komunikasi dan Informatika dan KPI. UU Penyiaran 2002 diberlakukan untuk menyelenggarakan penyiaran yang demokratis, yaitu melalui prinsip 'diversivikasi kepemilikan' dan 'diversifikasi isi'. Untuk itu, sebuah lembaga yang merupakan penjelmaan 'publik' yang diinstitusikan dibuat, yaitu 'Komisi Penyiaran Indonesia' (KPI). Dari sejak awal diberlakukannya UU 2002, tarik menarik kuasa antara KPI, industri dan pemerintah sudah berlangsung. Pada 2003, ATVSI

(Asosiasi Televisi Swasta Indonesia) mengajukan *judicial review* UU Penyiaran ke Mahkamah Konstitusi. Fokusnya pada dua hal: 1) otoritas untuk memberikan surat izin siaran diberikan pada pemerintah dan bukan KPI; dan 2) mencabut aturan tentang penggantian sistem *relay* menjadi sistem berjaringan. Tentu keduanya diajukan karena dianggap merugikan industri. Dari 22 pasal yang diajukan semua ditolak, kecuali dua pasal. Salah satunya berisi dihapuskannya peran KPI dalam penyusunan PP tentang Penyiaran dan menjadikan penyusunan PP tersebut hanya sebagai wewenang Pemerintah.[6] Kemudian, industri, melalui pemerintah, berhasil membatasi gerak KPI dengan diberlakukannya PP Penyiaran No. 49, 50, 51, 52 tahun 2005 sebagai ketentuan pelaksana UU Penyiaran. PP ini melahirkan Depkominfo sebagai regulator media penyiaran dan mengambil alih wewenang pemberian izin penyiaran, yang awalnya merupakan wilayah otoritas KPI. Langkah pemerintah ini mengindikasikan terhambatnya demokratisasi penyiaran oleh kuasa modal dan birokrasi (Sudibyo, 2004 dan 2009; Mufid, 2007; Rianto, 2002; Kitley, 2008).

Pada masa pemerintahan SBY, Kemenkominfo secara konsisten telah menghasilkan kebijakan-kebijakan yang berfungsi untuk menjaga kelanggengan kepentingan ekonomi politik pihak-pihak tertentu di era digitalisasi. Salah satu contoh yang paling penting adalah lahirnya Permen No.22 dan 23 tahun 2012 tentang Penyiaran digital yang kini sudah dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Kedua Permen tersebut dianggap membatasi kepemilikan Mux yang pada hanya menguntungkan segelintir pemain-pemain lama industri pertelevisian.

Narasi digitalisasi pertelevisian itu sendiri sebenarnya baru menjadi pembicaraan santer ketika industri televisi nasional menawarkan DTV sebagai solusi kewajiban mereka untuk ber-

6. Lihat: http://agussudibyo.wordpress.com/2008/03/28/judisial-review-uu-penyiaran-kemenangan-siapa/, dikunjungi tanggal 25 Agustus 2014.

jaringan. Ketika industri televisi nasional dikecam karena memakai sebagian besar frekuensi TV di seluruh Indonesia dan tidak memberikan ruang bagi stasiun lokal, mereka kerap menjawab bahwa isu keterbatasan frekuensi tersebut akan menjadi urusan sejarah begitu Indonesia memasuki era digitalisasi. Dengan adanya digitalisasi, mereka dapat terus bersiaran nasional dan stasiun lokal akhirnya bisa mendapatkan ruang yang lebih besar. Bahwa masih banyak masalah berjaringan yang tidak mampu diselesaikan oleh migrasi digital, adalah sebuah isu lain lagi yang nampaknya diabaikan sama sekali oleh industri televisi nasional.

Permasalahan *kedua* adalah lemahnya UU Penyiaran itu sendiri. Kuasa industri dan pemerintah dapat langgeng dan oligopoli kepemilikan dapat bertahan karena berlindung pada frasa-frasa dalam undang-undang tersebut yang ambigu dan dapat disalahtafsirkan, yaitu pasal 18 ayat (1) dan pasal 34 ayat (4).[7]

Permasalahan *ketiga* adalah implementasi sistem siaran berjaringan. Selain masalah adanya tumpang tindih kewenangan perizinan lembaga penyiaran antara KPI dan Kemenkominfo, model sistem berjaringan juga dihadapi dengan permasalahan teknis dalam pelaksanaannya—infrastruktur dan sistem yang belum memadai, TV lokal yang minim sumber daya manusia dan dana, tendensi TV swasta nasional yang superior terhadap TV lokal, terpusatnya modal dan lembaga penyiaran di Jakarta dll (Armando, 2011). Yang lebih penting lagi, yang kami ingin ajukan, adalah minimnya riset tentang implementasi sistem siaran berjaringan ini, terutama kaitannya dengan media-media lainnya di bawah konglomerasi media yang sama. Dua belas kelompok media mengendalikan seluruh televisi komersial yang masih bersiaran secara nasional, 111 radio komersial dengan jangkauan terpusat di wilayah berdaya beli tinggi, empat

7. Lihat: http://jaringnews.com/keadilan/meja-hijau/3712/dinilai-melegalkan-monopoli-uu-penyiaran-digugat, dikunjungi tanggal 25 Agustus 2014.

media berita online paling populer, serta lima dari enam surat kabar dengan oplah tertinggi (Nugroho et al., 2012; Armando, 2014) (lihat Tabel 1). Dampak dari kepemilikan silang terhadap *sharing* konten, atau bahkan penggunaan *platform* berganda yang dimiliki satu konglomerasi terhadap pembatasan informasi bagi publik belum pernah diteliti. Kami berargumen bahwa implementasi UU Pers, Penyiaran, dan ITE perlu mengikutsertakan penelitian yang sistematis dan menyeluruh sebagai alat kritik dan perbaikan dalam proses implementasi tersebut.

Berkaitan dengan keberadaan DTV (*digital television*), Indonesia perlu memiliki peta kebijakan yang jelas, yang menjabarkan mau dibawa ke mana industri penyiaran (dan telekomunikasi) kita setidaknya untuk lima sampai sepuluh tahun ke depan. Kerumitan status hukum penyiaran digital mensyaratkan agar proses migrasi digitalisasi dan pengelolaanya tidak boleh diatur hanya dalam tataran peraturan yang dapat diganti jika terjadi pergantian pemerintahan. Pengaturan sebuah migrasi dengan skala menyeluruh dan semahal digitalisasi, diperlukan komitmen bangsa yang tidak bisa hanya diatur di tataran Peraturan Pemerintah atau Menteri. Perlindungan ini, paling baik diberikan melalui jaminan sebuah Undang-Undang Penyiaran agar semangatnya tidak dengan mudah digeser jika terjadi pergantian kabinet dan kepentingan politik.

Selama belum dilahirkan undang-undang baru yang memberikan ketentuan peralihan dari UU no 32 atau lahirnya UU Penyiaran baru, peraturan apapun mengenai digitalisasi yang dilahirkan dibawahnya secara otomatis akan menjadi cacat hukum, karena UU Penyiaran saat ini berfungsi berdasarkan prinsip-prinsip penyiaran analog.

Salah satu tantangan legal lain yang perlu ditangani dengan hati-hati oleh pemerintahan Jokowi-JK adalah mengenai konvergensi media. Konvergensi media adalah sebuah tahapan di mana batasan di antara beberapa jenis media melebur dan lalu

menjalankan fungsi-fungsi yang menyatu dan bersinergi.

Dalam era digitalisasi, isu konvergensi media berpotensi menjadi lebih rumit lagi. Digitalisasi pada akhirnya akan meleburkan batasan antara media penyiaran dan digital. Pada gilirannya, penyiaran televisi pun akan melakukan fungsi-fungsi digital seperti halnya Internet dan komputer. Fungsi televisi dan lembaga penyiaran di masa depan tidak lagi hanya berjualan program dan iklan.

Tahapan ini akan menghadirkan masalah perundang-perundangan menjadi lebih rumit lagi, karena akan semakin sulit untuk dibedakan antara penyelenggara penyiaran dan penyelenggara sistem elektronik. Semua konten siaran digital nantinya akan jatuh ke dalam kategori informasi elektronik. Batasan antara publik dan privat akan semakin melebur dan lembaga penyiaran akan menyediakan berbagai jenis layanan informasi berbasis individu (privat) walaupun menggunakan teknologi penyiaran (sinyal adalah milik publik).

Pada saat ini pula, UU Penyiaran bisa bertabrakan dengan UU ITE karena pengaturan yang terlalu kaku, terpaku pada satu jenis medium, atau kehadiran pasal-pasal karet. Pengaturan dalam UU ITE yang sangat rawan mendorong terjadinya penyensoran berpotensi digunakan untuk membungkam lembaga penyiaran. Kalau azas *blanket censorship* diterapkan di era digital, maka sebuah tayangan atau informasi elektronik yang bermasalah dapat digunakan untuk mencabut izin sebuah lembaga penyiaran. Inilah mengapa kita perlu membahas sedikit lebih dalam konteks dan masalah yang timbul dengan dilahirkannya UU ITE.

Undang-undang Informasi dan Transaksi Elektronik

"Internet cepat untuk apa?" Itulah salah satu pertanyaan menteri Komunikasi dan Informatika pemerintahan SBY yang sempat menjadi topik pembicaraan para *netters* di Indonesia, karena

TABEL 3. KUHP dan UU yang berkaitan dengan UU no. 11/2008 tentang ITE

KUHP	Undang-undang
Pasal 362 (carding)	Undang-Undang No 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Pasal 378 (penipuan)	Undang-Undang No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi
Pasal 335 (pengancaman dan pemerasan melalui e-mail)	Undang-Undang No 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan
Pasal 311 (pencemaran nama baik di media Internet)	Undang-Undang No 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
Pasal 303 (judi online)	
Pasal 282 (penyebaran pornografi)	
Pasal 282 dan 311 (penyebaran foto atau film pribadi)	
Pasal 406 (deface atau hacking)	

menggambarkan ketidakjelasan tata kelola Internet di Indonesia (yang seharusnya menjadi urusan Kementerian Komunikasi dan Informasi). Padahal, Internet kini menjadi medium yang semakin populer digunakan untuk masalah-masalah penting, seperti partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan atau sistem *e-government*.

Namun demikian, paling tidak pemerintah telah menyediakan perangkat hukum di bidang Internet. Secara umum perangkat hukum di bidang Internet di bagi menjadi dua, yaitu perangkat hukum mengenai infrastruktur dan perangkat hukum mengenai konten (materi). Perangkat hukum mengenai infrastruktur meliputi aturan-aturan terkait dengan telekomunikasi dan penyiaran serta ketentuan tentang frekuensi radio dan orbit satelit. Sementara itu pada bagian konten (materi), pemerintah telah mengeluarkan banyak peraturan yang berhubungan dengan pemanfaatan Internet sebagai media informasi, antara lain yang terkait masalah perlindungan konsumen, perbankan, asuransi, hak kekayaan intelektual, pokok pers, ketentuan pi-

dana perdata (kata kuncinya adalah 'informasi'). Kedua area penting yang diatur oleh perundangan ini secara rinci dituangkan ke dalam UU ITE, yang tidak berdiri sendiri. Beberapa pasal dalam Kitab Undang Undang Hukum Pidana (KUHP) dan beberapa undang-undang lain turut mengatur kegiatan berinternet di Indonesia (lihat Tabel 3).

Walaupun pemerintah telah mulai mengembangkan peraturan terkait dengan penyelenggaraan dan penggunaan Internet, masih terdapat beberapa celah di mana pengguna Internet sulit untuk mendapat perlindungan. Celah kelemahan pertama adalah dalam hal kebebasan untuk berekspresi. Sebenarnya, kebebasan untuk mengemukakan pendapat dan berekspresi di ranah publik telah diatur dalam Undang Undang Dasar (UUD) pasal 28f dan Pasal 14 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, UU no. 11/2008 tentang ITE, justru berpotensi melanggar pelaksanaan hak warga negara Indonesia untuk bebas berekspresi di dunia maya. Contoh kasus Prita Mulyasari, Diki Candra dan baru-baru ini Florence Sihombing, yang menghadapi sanksi pidana akibat aktivitas penyampaian pendapat dan informasi di Internet, sampai sekarang belum didukung oleh undang-undang Internet yang jelas dan berpihak pada pengguna Internet.

Masalah lain adalah adanya definisi-definisi yang kabur dan multitafsir dalam beberapa istilah yang digunakan dalam UU ITE, seperti "pornografi" dan "tindakan meneruskan, menerima dan mengunduh informasi elektronik." Hal ini, lebih lanjut, dapat berimplikasi langsung pada pembatasan berekspresi (contoh kasus pengambilan foto Anjasmara untuk Bank Indonesia).

Celah kedua adalah pemerintah belum memiliki lembaga dengan keahlian teknis yang handal. Saat ini, Depkominfo memiliki TRUST+ sebagai lembaga yang mengatur alur informasi yang beredar di dunia maya. Salah satu yang telah dan biasa dilakukan oleh TRUST+ adalah blokir terhadap konten. Tetapi,

pada banyak kesempatan lembaga ini melakukan blokir terhadap situs, bukan terhadap konten. Kasus terakhir yang terjadi adalah ketika Depkominfo melakukan blokir terhadap *VIMEO,* hanya karena beberapa kontennya dianggap tidak patut. Depkominfo, melalui TRUST+, pada saat itu menihilkan lebih banyak konten *VIMEO* yang memiliki nilai positif. Namun, masalah pemblokiran akses terhadap informasi digital, sudah terbukti tidak hanya terbatas pada isu pornografi demi menjaga moralitas bangsa, sebuah tujuan yang sama-sama diusung UU Penyiaran dan UU ITE. Contohnya, pada 2013 pemerintah juga telah memblokir berbagai situs transaksi mata uang asing karena masalah perizinan dan proteksi firma-firma keuangan dalam negeri.

Salah satu potensi masalah yang lain adalah Kemenkominfo dalam hal ini lembaga TRUST+, hanya dapat melakukan blokir pada sisi koneksi/akses keluar masuk Indonesia. Hal ini disebabkan karena mayoritas situs Internet memiliki *server* di Amerika Serikat, bukan milik pemerintah Indonesia. Artinya, apabila ada pengaduan terhadap suatu konten di Facebook atau Youtube, misalnya, yang dapat dilakukan oleh Kemenkominfo adalah menutup akses koneksi terhadap situs tersebut. Masyarakat yang melek Internet dengan mudah dapat mengganti DNS lokal menjadi DNS publik (misalnya yang dimiliki oleh Google). Dengan mengganti DNS, masyarakat tetap dapat mengakses situs yang telah diblok oleh Kemenkominfo.

Tantangan 3: Komunikasi untuk tata pemerintahan demokratis

Infrastruktur media menunjukkan adanya sentralisasi, yang berdampak pada penyeragaman isi dan pembatasan partisipasi publik lokal, bertentangan dengan visi misi Jokowi-JK untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dengan keterbukaan informasi. UU Keterbukaan Informasi Publik No. 14 tahun

2008 atau UU KIP, menjamin hak warga negara atas informasi publik. Karena informasi yang dimiliki lembaga negara adalah hak publik, maka publik bisa ikut memantau tata kelola pemerintahan. Berbagai lembaga negara telah menerapkan UU KIP dengan derajat yang berbeda-beda, relatif atas kesiapan PNS yang mendigitalisasi dan mengunggah informasi publik ke dalam laman lembaga mereka. Seringkali dalam pelaporan status implementasi, dikeluhkan bahwa terdapat permasalahan sumber daya manusia, termasuk pola rekrutmen dan minimnya sanksi atas kinerja yang buruk.

Hasil kerja sama antar berbagai kementerian dan lembaga anti-korupsi bernama Open Government Indonesia (OGI), diinisiasi tahun 2011 untuk mencari model terbaik buat monitoring dan evaluasi oleh publik. Masih dalam usia belia, model pemerintahan terbuka ini hanya akan berhasil melibatkan warga jika ada inisiatif reformis dari para birokrat di dalam pemerintahan. Pemerintahan Daerah DKI Jakarta, di bawah Basuki Tjahaja Purnama, telah berupaya memulai dengan membuka anggaran dan trayek angkutan umum 2013. Dalam bentuk aplikasi yang ramah, warga bisa mengakses data dari ponsel pintar mereka.

Penyelenggaraan Pemilu 2014 menunjukkan bahwa partisipasi publik dalam politik terus meningkat. Bahkan, transparansi didorong oleh warga negara biasa dengan gotong royong entri data melalui Kawal Pemilu, yang juga diliput secara luas oleh media cetak, berita televisi, online, dan radio. Jika dicermati, momentum tersebut terjadi juga karena Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengimplementasikan UU KIP dengan mengunggah formulir C1 yang merupakan basis data entri gotong royong ini (Rakhmani, 2014).

Implementasi UU KIP serta beberapa UU dan Peraturan lainnya yang mengamanatkan transparansi dan akuntabilitas tata pemerintahan (lihat misalnya UU No. 37/2008 tentang

Ombudsman RI, UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik, Permendagri 35/2010 tentang Pedoman Pengelolaan Informasi di Kemendagri dan Pemda, Perpres 26/2010 tentang Transparansi Pendapatan di Industri Ekstraktif, UU No. 5/2013 tentang Aparatus Sipil Negara), perlu ditempatkan secara strategis di antara UU Pers, UU Penyiaran, dan UU ITE. Restrukturisasi dan desentralisasi sistem media yang sekarang masih sentralistis, wajib dilakukan jika implementasi UU KIP, berikut rangkaian UU dan Peraturan yang berkenaan dengan tata pemerintahan, ingin berjalan dengan baik.

Penutup

Dalam tulisan ini, kami berargumen melalui kondisi media komunikasi Indonesia terkini, utamanya dalam sektor penyiaran dan Internet, bahwa sentralisasi kepemilikan, geografi, dan isi akan membatasi partisipasi publik yang merupakan visi misi pemerintahan Jokowi-JK. Kami menekankan bahwa ketiga area permasalahan tersebut saling berhubungan, sehingga pencarian solusi harus berangkat dari pemahaman masalah yang menyeluruh ini. Permasalahan oligopoli kepemilikan media oleh segelintir konglomerat berhubungan erat dengan sentralisasi geografis, infrastruktur dan isi/materi media. Hal ini pun juga berkaitan dengan adanya bias ideologi isi media. Bias ideologi dapat berbentuk isi konten yang tidak mewakili suara kaum terpinggirkan—baik agama, identitas seksual, etnisitas dll; usaha penyensoran atas dasar "perlindungan moral bangsa" yang lebih sering mewakili kepentingan kelompok mayoritas; maupun, isi media yang direproduksi berdasar azas sensasionalisme dan kebutuhan modal.

Namun, karena besarnya kompleksitas isu komunikasi publik, kami juga membatasi pembahasan kami pada isu-isu yang kami anggap paling mendesak. Dalam setiap sub bab kami

tidak pernah melepaskan permasalahan industri televisi dan Internet. Seperti yang sudah disebutkan, televisi adalah media utama yang menjadi sumber informasi publik saat ini. Karena karakter teknologinya yang memiliki potensi untuk menjadi wadah partisipasi publik yang luas, televisi pun mengalami transformasi yang dinamis, seperti saat ini dalam hal digitalisasi dan konvergensi. Sementara itu, Internet pun juga berpotensi besar untuk menstimulasi partisipasi publik secara lebih luas lagi, terutama dalam konteks geografi kepulauan di Indonesia.

Potensi keterlibatan publik melalui Internet ini sudah dipaparkan dalam sub bab 'Tantangan 3: komunikasi untuk tata pemerintahan demokratis'. Di satu sisi, televisi dan Internet merupakan teknologi yang menjanjikan untuk menjadi ruang publik di Indonesia, tetapi di sisi lain keduanya pun menjadi media yang paling diwarnai intrik-intrik politik kepentingan pemodal, birokrasi, dan ideologi. Kami sudah mengidentifikasi undang-undang yang ada justru akan menghalangi realisasi ruang publik, misalnya UU ITE dan UU Penyiaran. Kami juga sudah menyebutkan kompleksitas masalah yang dihadapi dalam usaha implementasi undang-undang komunikasi publik pasca Reformasi. Pengembangan kebijakan yang tepat sasaran, sesuai dengan visi misi komunikasi publik pemerintahan Jokowi-JK, harus berdasarkan pada penelitian yang dengan teliti dan menyeluruh. Penelitian ini pun perlu secara strategis menempatkan UU ITE dan Penyiaran dengan UU KIP agar secara nyata mengampu partisipasi publik kritis untuk mengiringi pemerintahan yang transparan dan akuntabel.

Kepustakaan

Armando, Ade. 2011. *Televisi Jakarta di atas Indonesia: kisah kegagalan sistem televisi berjaringan di Indonesia*. Yogyakarta: Bentang.

———. 2014. "The Greedy Giants: Centralized television in post-authoritarian Indonesia" *International Communication Gazette,* 76(4-

5), pp. 390-406.

Lim, Merlyna. 2011. *@crossroads democratization & corporatization of media in*

Indonesia. Tempe, AZ: Participatory Media Lab at Arizona State University.

———. 2012. *The League of Thirteen Media Concentration in Indonesia*. Tempe, AZ: Participatory Media Lab at Arizona State University.

Mufid, Muhamad, and Sholehuddin. 2005. *Komunikasi & regulasi penyiaran*. Jakarta: Kencana : UIN Press.

Nugroho, Y., Putri, D.A., Laksmi, S. 2012. "Mapping the Landscape of the Media Industry in Contemporary Indonesia" (Report Series. Engaging Media, Empowering Society: Assessing Media Policy and Governance in Indonesia through the Lens of Citizens' Rights). CIPG and HIVOS, Jakarta.

Panjaitan, Erica L dan TM. Dhani Iqbal. 2006. *Matinya rating televisi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Philip Kitley. 2008. "In court with the Indonesian Broadcasting Commission: old battles and new identities in the context of reform", The Pacific Review, 21:3, 351-367.

Rakhmani, I. 2014, July 21. "Technology for Transparency". Accessed on 29 August 2014 from *New Mandala:* http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/07/21/technology-for-transparency/

Rianto, Puji. 2012. *Dominasi TV swasta (nasional): tergerusnya keberagaman isi dan kepemilikan*. Sleman, Yogyakarta: Pemantau Regulasi & Regulator Media.

Sudibyo, Agus. 2004. *Ekonomi politik media penyiaran*. Yogyakarta: LKiS Yogyakarta bekerjasama dengan ISAI (Institut Studi Arus Informasi), Jakarta.

———. 2009. *Kebebasan semu: penjajahan baru di jagat media*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.

Wiwik, Novianti. 2013. "Televisi Lokal dan Konsentrasi Kepemilikan Media" dalam *Eksistensi Media Lokal di Era Konvergensi* (Vol. 11, Nomor 1, tahun 2013). Diterbitkan oleh Balai Pengkajian dan pengembangan Komunikasi dan Informatika Bandung (BPPKI) Badan Litbang SDM Kementerian Komunikasi dan Informatika.

UU Pers No. 40 tahun 1999

UU Penyiaran No. 32 tahun 2002

UU Informasi dan Transaksi Elektronik No. 11 tahun 2008

PP Penyiaran No. 49, 50, 51, 52 tahun 2005

Permen No.22 dan 23 tahun 2012 tentang Penyiaran digital

Undang-Undang No 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta
Undang-Undang No 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi
Undang-Undang No 8 Tahun 1997 tentang Dokumen Perusahaan
Undang-Undang No 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme
KUHP pasal 362, 378, 335, 311, 303, 282, 311
Undang Undang Dasar (UUD) pasal 28f
Pasal 14 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
UU Keterbukaan Informasi Publik No. 14 tahun 2008
UU No. 37/2008 tentang Ombudsman RI
UU No. 25/2009 tentang Pelayanan Publik
Permendagri 35/2010 tentang Pedoman Pengelolaan Informasi di Kemendagri dan Pemda
Perpres 26/2010 tentang Transparansi Pendapatan di Industri Ekstraktif
UU No. 5/2013 tentang Aparatus Sipil Negara

BAB 5

Suara Kelompok Feminis dan Tantangan Nawa Cita Jokowi: Sebuah Refleksi

Ruth Indiah Rahayu

Mary E. Hawkesworth (Holmstorm, 2002) mengajukan pertanyaan yang mengguncang pegiat demokrasi: mengapa demokrasi yang dirayakan oleh politisi, ilmuwan politik dan masyarakat politik, malah menciptakan redistribusi sumberdaya yang tidak adil gender, sehingga membuat kehidupan perempuan bertambah buruk dan terdislokasi dari demokrasi itu sendiri?

Ia mencontohkan hasil pemilu legislatif di Eropa Timur dan Amerika Latin pada dekade 1990an, jauh dari keterwakilan 30 persen perempuan. Kehidupan perempuan di Eropa Timur makin banyak yang menganggur dari kerja produktif, sementara tunjangan terhadap kesehatan reproduksi dan pengasuhan anak dibatasi negara. Keadaan serupa terjadi di Afrika, Amerika Latin dan Asia, ketika kebijakan penyesuaian struktural sejak dekade 1970an diwajikan oleh IMF untuk dilaksanakan negara-negara pengutang, maka anggaran untuk reproduksi sosial dipotong secara besar-besaran. Kebijakan penyesuaian struktural menambah jam kerja perempuan di ranah produktif demi melangsungkan keluarga agar dapat bertahan hidup, tetapi tanpa mengurangi kerja perempuan di ranah reproduktif/

domestik. Akibatnya, keadaan perempuan tergusur dari perayaan demokrasi yang pada mulanya diasumsikan dapat menjamin kesetaraan dan kesempatan yang sama bagi warganegara untuk memperoleh hak-hak dasarnya. Tetapi demokrasi dalam praktik ini telah mengabaikan aspek keadilan sosial, terkhusus keadilan gender.

Pertanyaan Hawkesworth itu kiranya relevan untuk kita refleksikan ke dalam perkembangan demokrasi di Indonesia. Meski tulisan ini tidak bermaksud mengupas tentang demokrasi, namun kita dapat meminjam unsur yang dijamin dalam demokrasi, yakni mengenai "kesetaraan atas perbedaan" dan keadilan. Dalam konteks warga negara, perbedaan adalah kondisi alami, termasuk perbedaan gender. Tetapi pada kenyataannya, adanya perbedaan gender harus disuarakan agar mendapat pengakuan. Sebab dalam perbedaan, seringkali yang muncul adalah ketidaksetaraan akibat dominasi kelompok satu terhadap lainnya, gender laki-laki terhadap gender perempuan, sehingga gender yang tersubordinasi tidak dikenali atau dilenyapkan seluruh peranannya sebagai warganegara. Hal ini berimplikasi pada munculnya ketidakadilan dalam mendistribusikan sumberdaya negara terhadap warganegara yang bergender perempuan. Keadilan sosial merupakan aspek yang genting yang seringkali dilenyapkan dalam gagasan dan praktik demokrasi.

Aspek keadilan sosial telah dikaji oleh Nancy Fraser (1997; 2003), dan menurutnya memiliki dilema di dalamnya. Di satu pihak keadilan sosial mengandaikan adanya rekognisi (*recognition*) terhadap perbedaan identitas, baik berdasarkan gender, ras, seks, etnis, agama, yang setara sebagai warganegara. Tetapi, perbedaan dan kesetaraan justru menjadi masalah ketika dikaitkan dengan negara. Maka muncullah perjuangan untuk mendapatkan pengakuan atas identitas tertentu. Di lain pihak, keadilan sosial mengandaikan adanya relasi kelas, di mana kelas bor-

juasi mendominasi redistribusi sumberdaya ekonomi, sehingga kelas pekerja yang tereksploitasi dalam struktur ekonomi kapitalis sama sekali tidak memperolehnya. Maka munculah perjuangan untuk mendapatkan redistribusi ekonomi.

Perjuangan untuk memperoleh rekognisi mendominasi perjuangan sepanjang akhir abad ke-20, bahkan sampai awal abad ke-21, dengan tema-tema yang menonjol berupa nasionalitas, etnisitas, ras, dan seksualitas. Kepentingan perempuan dan perjuangan feminis termasuk dalam kategori perjuangan untuk memperoleh pengakuan sebagai seks yang mengalami ketidakadilan sosial. Perjuangan untuk memperoleh pengakuan (yang berimplikasi pada identitas) dalam pengalaman politik, seringkali bersitegang dengan perjuangan atas nama kepentingan kelas untuk memperoleh redistribusi ekonomi. Secara empiris, kita mengambil contoh tuntutan kelas pekerja (buruh) seperti tidak berhubungan sama sekali dengan tuntutan kelompok-kelompok feminis, masyarakat adat, bahkan juga tuntutan LGBTQ (Lesbian, Gay, Biseksual, Transeksual dan *Queer*). Fraser mengatakan bahwa tegangan itu bersifat paradigmatik yang selama ini dianggap sebagai dua kutub yang berseberangan. Tegangan di antara dua paradigma tersebut mulanya cukup panas di negara-negara "eks-sosialis", "eks-otoritarian", tetapi kini telah mengglobal ke negara-negara kapitalis yang mengalami krisis ekonomi. Padahal, menurut Fraser, kedua paradigma tersebut menawarkan paradigma pegakuan dan paradigma redistibusi ekonomi bisa menjadi sintesis perjuangan memotong struktur ketidakadilan sosial (*justice interuptus*). Bukan merupakan dua kutub yang terpisah, melainkan sebuah sintesis, seperti dua sisi mata uang, yang di dalamnya terdapat tegangan yang produktif.

Dua paradigma keadilan sosial yang dikemukan Fraser itu kiranya dapat membantu refleksi terhadap suara-suara kelompok feminis (untuk tidak menggeneralisasi dengan istilah "ge-

rakan perempuan Indonesia") dan *Nawa Cita: 9 Agenda Perubahan* Jokowi-JK yang mendukung peningkatan keterwakilan perempuan, peningkatan perempuan dalam pembangunan dan menjadikan negara hadir untuk melindungi perempuan.

Suara-suara Kelompok Feminis: Sebuah Refleksi

Sebelum mengupas *Nawa Cita* Jokowi-JK, perlu kiranya merunut kembali suara gerakan feminis sejak reformasi sampai saat ini. Pada masa awal reformasi, suara kelompok-kelompok feminis mengerucut pada dua isu, yakni sistem kuota 30 persen untuk keterwakilan perempuan di parlemen dan isu kekerasan berbasis gender baik dalam ranah domestik (kekerasan dalam rumah tangga) maupun pada ranah negara (kekuasaan politik). Kedua isu tersebut didorong oleh kelompok-kelompok feminis agar masuk ke dalam ranah keputusan politik negara, baik berupa keputusan legislasi maupun institusional. Dalam keputusan legislasi, sistem kuota 30 persen berhasil dicantumkan dalam UU Pemilu dan penyelenggaraannya (Peraturan KPU). Selain itu, wadah bagi anggota legislatif perempuan dibentuk pula di dalam parlemen yang disebut Kaukus Perempuan Parlemen, yang mulanya dimungkinkan sebagai sarana meningkatkan kapasitas sekaligus konsolidasi memperjuangkan isu gender maupun isu perempuan di dalam politik legislasi. Di luar dugaan, lembaga legislatif meloloskan usulan dari kelompok feminis untuk mensahkan UU KDRT dan UU Anti-Perdagangan Perempuan dan Anak. Tetapi sampai saat ini belum mensahkan RUU Kesetaraan Gender (payung bagi semua kebijakan/UU untuk melindungi perempuan dari diskriminasi), dan RUU Perlindungan PRT (Pekerja Rumah Tangga). Pada ranah eksekutif, telah ada Kementrian Pemberdayaan Perempuan (KPP) dan Komisi Negara yang menangani aspek kekerasan seksual (Komnas Anti-Kekerasan terhadap Perempuan). Lalu, pada saat Gus

Dur menjadi presiden, ia mengeluarkan kebijakan pengarusutamaan gender pada program kementrian dan Bappenas.

Kita harus mengakui pencapaian itu merupakan kerja keras kelompok-kelompok feminis sejak dekade 1980an. Sampai saat ini, kelompok-kelompok feminis itu masih menyuarakan masalah rekognisi dan identitas, dan beberapa di antaranya membentuk kelompok perempuan di ranah kampung kota maupun kampung desa. Ada banyak isu perempuan yang mereka produksi dan advokasi, tetapi, jika boleh disederhanakan, sejak 2004 isu yang mengemuka adalah (1) isu keterwakilan perempuan di parlemen dan legislasi, (2) isu identitas yang sekait dengan hak perempuan dalam organisasi keagamaan dan gender ketiga (orientasi seksualitas), (3) isu kesejahteraan yang didominasi oleh pelaku ekonomi mikro (*credit union*, kelompok simpan-pinjam, kelompok pembuat kerajinan makanan maupun barang-barang suvenir). Sejak adanya sistem kuota dalam pemilu, kelompok-kelompok feminis tersebut mendorong anggotanya untuk berkontestasi dalam pemilu. Untuk itu ada sebagian caleg yang masuk ke partai politik, dan sebagian lainnya hanya meminjam partai politik agar dapat berkontestasi pada saat pemilu. Kini yang menjadi wacana umum dari perjuangan perempuan adalah mengisi ruang keterwakilan perempuan di parlemen. Politik perempuan direduksi menjadi caleg-caleg yang bertarung saat pemilu untuk menjadi anggota legislatif.

Tetapi dalam kontestasi pemilu legislatif 2014, calon anggota legislatif perempuan yang terpilih mulai dari kabupaten/kota, provinsi sampai pusat, secara umum masih jauh dari kuota 30 persen keterwakilan perempuan. Malahan jumlah anggota legislatif yang terpilih untuk DPR Pusat hanya mencapai 17,32 persen, yang artinya turun dibanding hasil pileg 2009 (18,2 persen). Untuk provinsi dengan populasi padat seperti DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, DI Yogyakarta, Sumatera Utara, dan Sulawesi Selatan, hanya berkisar

antara 17-23 persen keterwakilan perempuan. Pendeknya, energi yang dimobilisasi melalui proses politik "swadaya masyarakat" maupun politik negara, belum memadai untuk memotong, bahkan menginterupsi, persoalan ketidakadilan gender yang menyelisip "abadi" ke dalam ranah publik dan domestik/ privat. Inilah masalah yang belum dapat ditunaikan oleh kelompok-kelompok feminis. Mengapa demikian?

Suara kelompok-kelompok feminis, bahkan sejak dekade 1980an, adalah suara, yang disebut Fraser, suara politik rekognisi. Suara itu mewakili kondisi Indonesia yang dikonstruksi secara otoritarian, dengan menyembunyikan perbedaan berdasar gender dalam pembangunan, dan mensubordinasikan gender perempuan ke dalam keluarga besar Orde Baru. Status dan peranan perempuan adalah bagian dari keluarga batih. Perempuan bukan unit personal yang otonom, melainkan *koncowingking* (teman yang ditempatkan di belakang) laki-laki ketika berelasi dengan struktur ekonomi, politik dan sosial. Maka, perjuangan untuk mendapat rekognisi, pada dasarnya adalah perjuangan untuk memperoleh status dan peranan di ranah publik yang berkaitan dengan struktur ekonomi-politik. Hal itu sesuai dengan kenyataan, bahwa makin banyak perempuan yang termobilisasi ke ranah publik, masuk ke dalam institusi ekonomi dan politik yang telah tersegregasi berdasar gender. Sementara, secara sosial perempuan tetap terikat dengan peranan *mothering* (*parenting* dan seksualitas) untuk melangsungkan proses reproduksi sosial.

Apakah politik rekognisi kelompok feminis tersebut telah berhasil menginterupsi ketidakadilan sosial? Barangkali dapat dikatakan telah berhasil memunculkan status dan peranan perempuan sebagai personal yang otonom dalam institusi ekonomi-politik. Mereka menjadi anggota legislatif karena dirinya dan namanya, bukan karena suami atau ayahnya. Kelompok feminis telah berhasil pula dalam melakukan tindakan afirmatif

untuk memperoleh kesetaraan keterwakilan perempuan melalui sistem kuota. Dengan kata lain, kelompok feminis telah berhasil menginterupsi masalah ketidakadilan di ranah publik, tetapi belum dapat menggeser peranan *mothering* sebagai kerja dan tanggung jawab yang dapat dipikul bersama dengan laki-laki. Ketidaksetaraan gender di ranah domestik masih menjadi persoalan yang belum dapat dipecahkan oleh kelompok feminis. Sementara, isu untuk membebaskan perempuan dari tanggung jawab mutlak sebagai penyelenggara reproduksi sosial masih luput dari perhatian utamanya. Padahal kelompok feminis dapat menuntut kepada negara untuk meringankan tanggung jawab tersebut. Negara berutang kepada perempuan yang telah memberikan waktu dan tenaganya tanpa upahan untuk melangsungkan regenerasi dan merawat anak-anak sebagai calon tenaga produktif baru. Perusahaan-perusahaan kapitalis pun tinggal memanfaatkan tenaga produktif tersebut tanpa mengeluarkan biaya untuk proses regenaratif. Barangkali karena isu reproduksi sosial dipandang tidak berdampak pada perubahan identitas perempuan di ranah publik, maka maka isu reproduksi sosial seringkali dipandang sebagai isu yang melanggengkan domestikasi perempuan.

Di sisi lain, kepentingan perempuan ditentukan oleh struktur kelas, kasta, dan ras. Kepentingan perempuan kelas *sosialita* (baca: borjuasi) adalah konsumsi barang bermerk, yang tentu sangat berbeda dengan kepentingan buruh perempuan untuk bertahan hidup. Menjadi anggota legislatif bagi perempuan borjuasi adalah demi status dan gengsi, sementara bagi perempuan kelas pekerja adalah untuk memperjuangkan redistribusi sumberdaya ekonomi. Suara kelompok feminis yang menuntut redistribusi sumberdaya ekonomi masih begitu lirih terdengar di Indonesia. Jikalau mereka ada, seringkali tidak dikategorikan sebagai kelompok feminis, tetapi kelompok buruh atau kelompok tani atau miskin kota. Masalahnya pula, perempuan

yang berada dalam kelompok perjuangan kelas ini tersembunyi, bahkan nyaris hilang, atas dasar asumsi bahwa kelas tidak bergender. Maka tak ada masalah ketidakadilan gender, melainkan yang ada adalah ketidakadilan berdasarkan kelas. Lantas tidak mengherankan jika isu keterwakilan perempuan dan kekerasan seksual kurang menjadi perhatian serikat buruh, serikat tani dan kelompok miskin kota. Karena yang menjadi pusat tuntutan adalah redistribusi sumberdaya ekonomi dan bukan mengenai pengakuan identitas. Di Indonesia, hanya kelompok tani dan buruh yang beridentitas "perempuan" yang biasanya berupaya untuk memadukan politik rekognisi dan politik redistribusi ekonomi seturut untuk merebut keadilan sosial.

Maka saya sependapat dengan Fraser, bahwa tantangan perjuangan feminis bukanlah mengkontradiksikan paradigma rekognisi di satu pihak, dan di lain pihak dengan paradigma redistribusi sumberdaya ekonomi. Tetapi untuk mensintesiskan kedua paradigma tersebut sebagai metode dan strategi mencapai keadilan sosial yang sesungguhnya. Dalam hal ini, kita masih menggunakan peran negara sebagai pengatur keadilan sosial, melalui program-progam yang merujuk pada paradigma rekognisi dan paradigma redistribusi sumberdaya ekonomi.

Nawa Cita Jokowi-JK: Adakah Kandungan Keadilan Sosial bagi Perempuan?

Sintesis atas dua paradigma keadilan sosial (rekognisi dan redistribusi) teraktualisasi pada "kerja perempuan", yang meliputi kerja produktif (untuk mendapatkan upah) dan reproduktif (untuk melangsungkan reproduksi sosial masyarakat). Waktu dan tenaga perempuan dalam kehidupan sehari-hari dihabiskan untuk melakukan dua pekerjaan, sementara laki-laki hanya untuk melakukan satu pekerjaan (produktif). Kerja ganda tersebut mengonstruksi kesadaran perempuan, sebagaimana yang seringkali diucapkan: *semaju-majunya perempuan di luar rumah,*

satu kakinya tetap terikat di dalam rumah. Perempuan menganggap bahwa kerja ganda merupakan "kodrat" perempuan. Padahal yang disebut kodrat adalah yang asali dimiliki perempuan, seperti haid, hamil, kemampuan melahirkan anak, kemampuan mengeluarkan air susu untuk anak, dan pemilikan terhadap alat-alat untuk reproduksi biologis tersebut.

Kita boleh sepakat atau tidak sepakat bahwa suara feminis dari paradigma rekognisi maupun dari paradigma redistribusi ekonomi, sejatinya belum mampu mematahkan kesadaran perempuan terhadap apa yang mereka anggap sebagai "kodrat"-nya (kerja produktif dan reproduktif). Bahkan perempuan yang telah sekian lama menjadi anggota kelompok feminis, belum mampu berbagi kerja reproduktif dengan suaminya. Pun suami yang telah memiliki kesadaran feminis, dalam praktiknya, belum mampu menjadikan kerja reproduktif sebagai bagian dari pekerjaannya (bukan karena dalam keadaan darurat). Karena kerja ganda perempuan merupakan wujud dualisme patriarki di satu pihak, dan kapitalisme di pihak yang lain (Walby, 1986). Patriarki mencakup suatu ideologi, budaya dan seksualitas yang mengukuhkan dan memberi norma bahwa kerja reproduktif adalah mutlak sebagai kerja perempuan. Adapun kapitalisme mencakup relasi majikan dan buruh yang memobilisasi perempuan untuk upah murah di sektor padat karya. Posisi patriarki dan kapitalisme merupakan unit-unit yang independen tetapi saling berkaitkelindan. Maka ketika membahas tentang keadilan sosial bagi gender perempuan, unit analisis negara patriarki tak dapat dilepaskan kaitkelindannya dengan kapitalisme.

Perjuangan kelompok-kelompok feminis di Indonesia yang berkutat pada politik rekognisi hanya mengandaikan "negara patriarki" sebagai medan pertarungan, tanpa mengaitkan dengan kapitalisme yang menjadi sumber dukungan "negara patriarki". Untuk merebut "negara patriarki", kelompok feminis tersebut melakukan dengan cara mengambil-alih jabatan-jabat-

an strategis di ranah negara, agar dapat menentukan keputusan politik yang menganut prinsip kesetaraan gender. Gagasan ini cukup tua, dianut oleh kelompok feminis liberal, yang mendasarkan pemikirannya pada libertarian kanan, antara lain Locke dan Rousseau, mengenai kebebasan dan kesetaraan. Tetapi kebebasan dan kesetaraan tidak serta merta mendatangkan keadilan. Dalam kenyataannya, kapitalisme mendukung prinsip kesetaraan sebagai wujud dari demokrasi. Wujud kesetaraan gender dapat dimungkinkan melalui keterwakilan perempuan di dalam lembaga legislatif. Tetapi konsep keterwakilannya mengandaikan seorang perempuan mewakili semua perempuan tanpa memandang kepentingan kelas dan ras. Sementara anggota legislatif perempuan pada umumnya berasal dari kelas borjuasi, yang serta merta mewakili ideologi kelasnya. Maka isu redistribusi ekonomi yang dapat dialokasikan untuk memikul reproduksi sosial yang diemban perempuan absen dari politik legislasi (baik undang-undang maupun anggaran).

Jalan lain untuk merebut "negara patriarki" adalah melalui program pemerintah, baik pusat maupun daerah. Sejak masa pemerintahan Gus Dur, konsep pengarusutamaan gender dijalankan sebagai kebijakan pemerintah, tetapi pelaksanaannya masih jauh dari harapan. Kementerian Pemberdayaan Perempuan tidak memiliki otoritas untuk memastikan bahwa pengarusutamaan gender terlaksana di semua kementrian, selain hanya memberikan pelatihan sensitivitas dan analisa gender.

Kini pada era presiden terpilih Jokowi, jauh-jauh hari telah mengumumkan visi, misi dan program aksi yang dinamakan *Nawa Cita: 9 Agenda Perubahan*. Ini merupakan gejala baru yang belum pernah dilakukan presiden-presiden sebelumnya. Jika kita simak isi *Nawa Cita: 9 Agenda Perubahan*, mengandung tiga semangat perubahan, yakni negara hadir bekerja, membangun kemandirian dan kesejahteraan petani serta revolusi mental. Kiranya, dalam *Nawa Cita,* terkandung semangat untuk mem-

buat negara yang selama ini absen hadir memusatkan (*centering*) dan melindungi kelompok masyarakat yang termarginal, baik dalam artian geopolitik (kemaritiman) maupun sektor (petani, nelayan, UKM). Namun, semangat tersebut tidak serta merta mentransformasi "negara patriarki" menjadi negara yang egaliter. Karena dalam butir mengenai revolusi mental, tidak dinyatakan perlunya mentransformasi watak patriarkis melalui pendidikan yang menekankan prinsip egaliter antara perempuan dengan laki-laki, dan etika kepedulian. Revolusi mental semata untuk mentranformasi kesadaran terhadap keberagaman identitas, dan penghormatan atas keberagaman tersebut.

Dalam *butir 2 Nawa Cita*, disebutkan bahwa pemerintah akan memprioritaskan "*peningkatan peranan dan keterwakilan perempuan dalam politik dan pembangunan*". Klausul ini bukan sesuatu yang memiliki terobosan berarti, karena sejak masa Soeharto selalu menyatakan adanya program "peningkatan peranan wanita dalam pembangunan", dan pada masa reformasi ditambah dengan "keterwakilan perempuan dalam politik". Alhasil, program pemerintah Jokowi-JK hanya *copy paste* dari pemerintah sebelumnya. Sekalipun aspek keterwakilan perempuan dalam politik merupakan serapan pemerintah terhadap suara kelompok-kelompok feminis yang memperjuangkan politik rekognisi. Adapun peningkatan peran perempuan dalam pembangunan sejak masa Orde Baru sampai saat ini, masih sebatas untuk memobilisai kehadiran perempuan guna membantu pelaksanaan kegiatan pemerintah yang berhubungan dengan keluarga berencana dan imunisasi anak. "Negara patriarki" akan tetap menempatkan perempuan sebagai *koncowingking* dalam pembangunan dan bukan sebagai pemegang otoritas. Sementara "kapitalis patriarki" mendukung peningkatan peranan perempuan dalam pembangunan karena mendapat legitimasi untuk memobilisasi perempuan ke dalam unit kerja padat karya (yang membutuhkan jumlah buruh besar dan murah). "Kapitalis pa-

triarki" juga mendorong keterwakilan perempuan dalam politik untuk menciptakan keseimbangan kekuasaan ekonomi-politik.

Pada *butir 4 Nawa Cita,* disebutkan negara akan hadir untuk *"melindungi anak, perempuan dan kelompok masyarakat marginal."* Dalam "negara patriarkis", konsep perlindungan acapkali berwujud subordinasi. Contoh, agar perempuan dan anak-anak aman dari sasaran kekerasan seksual, maka diharuskan untuk berpakaian panjang sampai menutup kaki dan lengan tangan. Belakangan ini muncul kebijakan yang mengharuskan anak laki-laki sekolah SD bercelana panjang, agar terlindung dari kekerasan seksual. Demikian pula perempuan yang bekerja di luar rumah, dianjurkan untuk tidak pulang malam dan mengenakan pakaian yang menutup aurat.

Lalu pada *butir 5 Nawa Cita* menyatakan bahwa "*Kami akan meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui program kartu Indonesia Pintar (wajib belajar 12 tahun tanpa pungutan), kartu Indonesia Sehat, kartu Indonesia kerja dan Indonesia Sejahtera melalui reforma agraria 9 juta HA, rumah susun bersubsidi dan jaminan sosial*." Program "kartu-kartu subsidi" ini memang tidak secara khusus berhubungan dengan kesetaraan dan keadilan gender, tetapi berhubungan dengan kerja reproduktif perempuan di dalam keluarga, sehingga dalam pengalaman pembagian Kartu Sehat dan Kartu Pintar di DKI, para perempuanlah yang membanjiri kantor kelurahan untuk mengurus kartu-kartu tersebut.

Tetapi asumsi Kartu Sehat tetap merujuk pada logika bisnis asuransi, yakni menyangkut definisi tentang sehat, tetapi sebenarnya adalah mengenai sakit. Kartu Sehat hanya dapat digunakan untuk orang sakit yang rawat inap di rumah sakit. Tanpa mencakup pemeriksaan kesehatan dan tindakan pencegahannya sebelum orang menjadi jatuh sakit. Untuk kepentingan perempuan, Kartu Sehat hanya melayani persalinan, tetapi perawatan kesehatan sejak perempuan itu hamil dan sesudah melahirkan, berada di luar pelayanan Kartu Sehat. Jadi kartu sehat

adalah kartu bebas biaya rawat inap di rumah sakit (ranah pub-
lik), dan tidak berfungsi untuk merawat kesehatan di dalam ru-
mah keluarga yang bersangkutan (ranah domestik). Mengapa
demikian? Rawat inap adalah kepentingan bisnis jasa rumah
sakit. Program Kartu Sehat, meski pemerintah yang membayar
ke rumah sakit, namun pemerintah mengikuti kepentigan bisnis
rumah sakit. Serupa dengan program Kartu Pintar, pemerintah
hanyalah membantu orang tua untuk membayar sekolah—
kepentingan bisnis sekolah. Tetapi Kartu Pintar tidak melayani
penyediaan buku, alat-alat belajar, seragam dan sepatu, yang
justru memerlukan biaya cukup besar. Jadi, Kartu Sehat mau-
pun Kartu Pintar yang akan dilaksanakan oleh pemerintah
Jokowi-JK secara nasional masih dalam perspektif neoliberal.
Rumah sakit dan sekolah untuk pendidikan tinggi telah dipriva-
tisasi sejak awal reformasi, dan dalam kerangka program "kar-
tu-kartu subsidi" ini, kebijakan Jokowi-JK justru membiarkan
rumah sakit dan sekolah dikelola dengan cara bisnis kapitalis.

Meski rencana "kartu-kartu subsidi" itu lebih populis diban-
ding pemerintah sebelumnya, tetapi pada akhirnya pemerintah
harus mengeluarkan anggaran cukup besar untuk membayar
kepada para kapitalis yang mempunyai bisnis rumah sakit dan
pendidikan. Adapun rencana untuk memberi subsidi atau kre-
dit rumah susun dalam program Kartu Sejahtera, polanya seru-
pa dengan Kartu Sehat dan Kartu Pintar. Pun masih diperta-
nyakan, apakah penerima manfaat "kartu-kartu subsidi" ini se-
lalu atas nama kepala keluarga, yang berarti laki-laki? Seharus-
nya pemanfaat "kartu-kartu subsidi" itu atas nama perempuan
sesuai dengan tanggung jawab reproduktif yang dibebankan ke
pundaknya.

Lain halnya jika pemerintah Jokowi-JK menggunakan para-
digma redistribusi sumberdaya ekonomi untuk membangun
fasilitas reproduksi sosial bagi warganya. Dalam konsep ini, pe-
merintah Jokowi-JK bukan memberikan program subsidi finan-

sial sebagaimana "kartu-kartu subsidi", melainkan membangun infrastruktur dan fasilitas pemenuhan reproduksi sosial, seperti pembangunan fasilitas pengasuhan anak, *crisis centre* dan *shelter*, pusat kesehatan perempuan (bukan kesehatan 'ibu' yang diasumsikan berhubungan dengan keluarga berencana dan persalinan), subsidi pangan bergizi dan energi, air bersih, lingkungan huni sehat, taman bermain anak-anak, transportasi, dsb. Pengertian redistribusi sumberdaya ekonomi bukan hanya berupa pembagian tanah 9 juta HA (untuk berapa petani?), tetapi terpenting adalah mengambil-alih aset-aset nasional untuk diredistribusikan berupa fasilitas untuk pemenuhan reproduksi sosial. Dalam kerangka paradigma ini, pemerintah melaksanakan keadilan sosial yang adil gender. Dengan kata lain, pemerintah akan membantu perempuan membebaskan diri dari beban kerja reproduktif, sehingga mereka dapat melakukan aktivitas lainnya, seperti peningkatan kapasitas pengetahuan dan keterampilan, aktualisasi ekspresi kebudayaan dan politik.

Basis Politik dari Ormas Perempuan: Persyaratan Pokok!

Keberhasilan pelaksanaan *Nawa Cita Jokowi-JK* secara umum, dan secara khusus untuk keadilan gender, bukan sekadar bergantung pada struktur birokrasi negara, melainkan yang fundamental adalah basis dukungan di tingkat massa yang terorganisir. Sebagai contoh, bagaimana program distribusi tanah 9 juta HA dapat dilaksanakan? Persoalan yang klasik adalah mendata siapa petani yang berhak? Jika tanpa didukung oleh serikat-serikat tani, maka distribusi tanah itu akan diperebutkan oleh juragan agribisnis (petani kaya). Belum lagi, dari aspek keadilan gender akan mempertanyakan apakah penerima distribusi tanah atas nama kepala keluarga—yang pada umumnya laki-laki? Dalam hal memastikan keadilan gender, kiranya peran dan otoritas organisasi perempuan di tingkat basis merupakan per-

syaratan pokok.

Jadi, untuk peningkatan keterwakilan perempuan maupun peningkatan status dan peranan perempuan dalam pembangunan, perlindungan untuk perempuan dan anak, maupun pembagian "kartu-kartu subsidi" membutuhkan persyaratan adanya peran dan otoritas organisasi atau serikat-serikat perempuan kelas pekerja. Untuk itu PKK dapat direvitalisasi, bukan sekadar organisasi *koncowingking* untuk melaksanakan program pemerintah desa/kelurahan, atau seksi konsumsi untuk acara-acara seremonial desa/kelurahan. PKK harus ditingkatkan statusnya sebagai organisasi yang memiliki otoritas perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap *Nawacita* Jokowi-JK (tak hanya yang terkhusus perempuan). Selain PKK, ada majelis taklim, kelompok doa Katolik, dan kelompok-kelompok perempuan lainnya yang perlu ditingkatkan aktivitasnya, tak hanya sekedar berdoa, melainkan merealisasi kepentingan perempuan dalam program Jokowi-JK. Terpenting, bagaimana kelompok-kelompok feminis membantu PKK dan kelompok lainnya menjadi bagian dari kekuatan organisasi perempuan di tingkat kampung desa maupun kampung kota.

Pertanyaan yang tak kalah mendasar, justru tertuju kepada organisasi yang mengusung cita-cita sosialisme: apakah akan diam atau hanya mendukung dari "belakang", karena kecewa *Nawa Cita* Jokowi-JK belum berparadigma sosialis? Dalam kerangka kaedilan sosial, justru inilah saatnya organisasi yang bercita-cita merealisasi sosialisme, apakah serikat buruh, serikat tani, serikat perempuan, serikat miskin kota, dan partai-partai kader, memberikan kepeloporannya untuk membangun organisasi perempuan atau kelas pekerja secara umum di basis-basis desa dan kota. Pastikan bahwa *Nawa Cita* Jokowi-Jk dinikmati oleh kelas pekerja, khususnya kelas pekerja perempuan. Jika organisasi sosialis dapat mendayagunakan pelaksanaan *Nawa Cita* Jokowi-JK dengan memperluas dan memperkuat bangun-

an organisasi di tingkat basis, kiranya telah maju selangkah dalam mempersiapkan pranata atau infrastruktur untuk merealisasi program-program keadilan sosial yang berperspektif sosialis. Terkhusus bagi organisasi perempuan sosialis, inilah saatnya merealisasi sintesis politik rekognisi dan politik redistribusi sumberdaya ekonomi. Sasarannya adalah kerja reproduktif perempuan, bagaimana hal ini dapat dibebaskan sebagai beban mutlak yang ditanggung perempuan. Pembebasan itu bukan dengan cara negara memberi upah bagi kerja reproduktif perempuan, melainkan negara meredistribusi sumberdaya ekonomi untuk membangun fasilitas reproduksi sosial.

Kepustakaan

Fraser, Nancy dan Axel Honneth, *Redistribution or Recogniton: A Political-Philosophical Exchange* (London: Verso, 2003).

Fraser, Nancy, *Justice Interuptus: Critical Reflection on the "Postsosialist"* Condition (Great Britain: Routledge, 1997).

Hawkesworth, Mary E., "Democratization: Reflection on Gendered Dislocations in the Public Sphere," dalam Nancy Holmstrom (ed.), *The Socialist Feminist Project* (New York: Montly Review Press, 2002).

Walby, Syvia, *Patriarcgy at Work* (Oxford: Basil Blackwell, 1986).

BAB 6

Tantangan Kesehatan Masyarakat Indonesia: Menyongsong Era yang Baru

Marcia A. Soumokil

TAHUN 2014 MERUPAKAN AWAL ERA BARU DALAM PEMBA-ngunan kesehatan di Indonesia. Pada awal tahun ini, sistem Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional diluncurkan. JKN merupakan pengejawantahan Sistem Jaminan Sosial Nasional yang diatur oleh Undang-undang sejak 2004. Dengan JKN, diharapkan menjadi terobosan yang akan mengurangi secara drastis bencana yang disebabkan oleh pengeluaran biaya kesehatan individu, yang pada 2006 terjadi pada 0,9 persen dari populasi masyarakat. Di saat yang sama, tahun 2014 adalah tahun pergantian kepemimpinan nasional yang tentunya akan membawa asa baru pada perbaikan situasi kesehatan di Indonesia.

Sepanjang masa pemerintahan Presiden SBY selama 10 tahun terakhir, pemerintah Indonesia telah menunjukkan beberapa komitmen untuk meningkatkan derajat kesehatan dan kesejahteraan masyarakat. Misalnya, komitmen meningkatkan pembiayaan publik untuk layanan kesehatan dan berkomitmen untuk mencapai *universal coverage*/cakupan universal, setelah bertahun-tahun pembiayaan yang rendah untuk sektor kesehat -

an. Bersamaan dengan itu, pemerintah Indonesia sebenarnya sudah cukup aktif untuk mengembangkan kebijakan, pembiayaan dan program dalam rangka mencapai target-target yang tercantum dalam Tujuan Pembangunan Millenium. Akan tetapi, mengingat luas wilayah, jumlah penduduk dan keberagaman penduduk Indonesia, ditambah lagi dengan sistem kesehatan yang masih lemah yang beroperasi dalam sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, tantangan-tantangan untuk mencapai derajat kesehatan yang maksimal bagi seluruh rakyat Indonesia memang masih cukup banyak ditemukan. Artikel ini akan membahas beberapa tantangan utama untuk kesehatan masyarakat, baik yang bersifat spesifik sektor kesehatan maupun yang terkait dengan peran pemerintahan. Pembahasan ini diiringi dengan data dan fakta yang menunjukkan bahwa kesehatan adalah salah satu bentuk pelayanan publik.

Masih buruknya status kesehatan ibu dan anak, diperparah oleh kesenjangan sosial di masyarakat

Walaupun status kesehatan di Indonesia secara umum meningkat, yang ditandai dengan naiknya umur harapan hidup menjadi 69 tahun di 2013 (62 tahun di 1990),[1] akan tetapi kemajuan kesehatan ibu dan anak masih berjalan lambat. Hal ini terutama terjadi pada upaya penurunan angka kematian ibu dan anak sebagai situasi kesehatan yang bisa dicegah (*preventable death*). Bahkan dalam beberapa tahun terakhir, ada penurunan status kesehatan yang signifikan terkait kesehatan ibu. Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) pada 2012 menyatakan, angka kematian ibu di Indonesia sebesar 359 per 100.000 kelahiran hidup. Ini berarti terjadi peningkatan yang signifikan dibanding hasil survei pada 2007 pada angka 228 per 100.000

1. WHO, *World Health Statistic 2013*

kelahiran hidup. Angka ini sangat tinggi bila dibandingkan dengan negara lain di Asia Tenggara dengan pendapatan nasional yang setara, Filipina (84 per 100.000) dan bahkan dibandingkan negara seperti Vietnam (Angka kematian ibu berkisar pada 64 per 100.000 kelahiran hidup).[2] Disaat yang sama, angka kematian bayi mengalami sedikit penurunan, dari 34 per 1.000 kelahiran hidup di tahun 2007, menjadi 32 per 1.000 kelahiran hidup di tahun 2012 dengan menggunakan survei yang sama. Akan tetapi, proporsi *stunting* (salah satu indikator atas kekurangan gizi berulang dalam jangka waktu yang lama) pada anak di bawah umur 5 tahun masih tinggi di Indonesia, dengan data WHO 2013 masih menunjukkan angka 39,2 persen anak Indonesia di bawah umur 5 tahun mengalami *stunting*.

Menarik untuk dikaji lebih jauh adalah disparitas/kesenjangan yang ditimbulkan oleh proses pembangunan, yang berkontribusi pada jarak yang besar dalam hal status kesehatan antara penduduk berdasarkan status kesejahteraannya, tempat tinggal dan tingkat pendidikan. Ada beberapa bukti yang menunjukkan bahwa status kemiskinan, tempat tinggal dan tingkat pendidikan ibu berasosiasi secara kuat dengan pemilihan persalinan dengan tenaga kesehatan. Persalinan dengan tenaga kesehatan akan semakin tinggi pada perempuan hamil yang secara ekonomi mampu (95 persen : 45 persen), bertempat tinggal di kota (88 persen : 63 persen), dan memiliki pendidikan tinggi (87 persen : 31 persen). Tidaklah mengherankan apabila angka kematian ibu tinggi pada kelompok masyarakat tertentu. Angka kematian pada anak—baik itu angka kematian bayi baru lahir, angka kematian bayi dan terutama angka kematian anak di bawah 5 tahun—lebih banyak terjadi pada kelompok dengan kesejahteraan rendah/kurang dibandingkan dari kelompok lainnya.[3] Di

2. Lancet, 2011, *Health in South East Asia – Series*
3. Bappenas 2010, *Laporan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia*

samping itu, SDKI 2012 menunjukkan, kematian bayi di pedesaan jauh lebih tinggi dibandingkan di perkotaan (40 : 26 per 1.000 kelahiran hidup).

Selain itu, status ekonomi seorang perempuan, tingkat pendidikannya, juga usia saat pernikahan menjadi faktor penentu sosial yang memengaruhi kesehatannya selama kehamilan dan persalinan. Faktor-faktor layanan kesehatan yang turut memengaruhi keluaran kesehatan ini, antara lain ketiadaan akses ke layanan kesehatan primer, terutama di daerah-daerah yang secara geografis sulit untuk dijangkau, dan kurangnya keterampilan tenaga kesehatan untuk memberikan pelayanan yang berkualitas. Distribusi tenaga kesehatan yang adil dan bisa menanggapi kebutuhan masyarakat di daerah, juga menjadi tantangan lainnya karena infrastruktur yang masih lemah di daerah-daerah yang terpencil serta belum jelasnya penghargaan/insentif atas kinerja tenaga kesehatan ini menjadi batu sandungan bagi tenaga kesehatan untuk bersedia ditempatkan di daerah-daerah seperti ini. Berdasarkan data Kementerian Kesehatan, saat ini terdapat 10 propinsi yang memiliki lebih dari 50 persen kabupaten/kota dengan kriteria daerah bermasalah kesehatan, terutama disebabkan oleh akses ke layanan kesehatan yang belum merata (*Kompas*, 2014). Sedangkan, di banyak tempat yang sudah memiliki akses ke layanan kesehatan yang memadai, isu terkait layanan yang berkualitas dan berbasis standar layanan menjadi tantangan lainnya yang perlu diperhatikan dan diperbaiki.

Beban ganda penyakit tidak menular dan menular

Salah satu tantangan lain kesehatan masyarakat di Indonesia saat ini adalah adanya beban ganda. Di satu sisi pengendalian penyakit menular belum tuntas, namun pada saat bersamaan terjadi peningkatan kasus-kasus penyakit tidak menular. Pe-

ngendalian penyakit menular –seperti tuberculosis, malaria, HIV, campak, dan pneumonia/radang paru akut yang sering berakibat fatal pada anak-anak—masih cukup memberikan beban pada sektor kesehatan. Indonesia sudah cukup berhasil mengendalikan penularan Malaria dan TB dalam kerangka pencapaian MDGs, dengan sedikit catatan bahwa Indonesia masih tetap menduduki ranking ke-3 dunia untuk jumlah kasus tuberculosisnya (setelah India dan China). Akan tetapi, Indonesia masih terkendala untuk memenuhi target pengendalian HIV/AIDS dan untuk memberikan pelayanan yang komprehensif serta berkelanjutan untuk penyakit menular yang memerlukan pelayanan kesehatan jangka panjang seperti HIV/AIDS ini. Mengingat keterkaitan yang erat antara TB dan HIV, maka pengendalian kedua penyakit ini menjadi penting untuk menjamin infeksi ini tidak meluas. Sedangkan campak, diare, malaria dan pneumonia, masih menjadi penyakit menular yang berkontribusi pada kematian pada anak usia di bawah 5 tahun.

Di saat yang bersamaan, Negara dengan kategori *low-middle income country* seperti Indonesia, juga sudah mulai mengalami peningkatan kasus Penyakit-Penyakit Tidak Menular/PTM—seperti penyakit jantung vaskuler, kanker, diabetes, gangguan kesehatan mental dan kecelakaan. Ini adalah tantangan tersendiri bagi layanan kesehatan. Bahkan, berdasarkan data WHO untuk Indonesia, pada 2008 angka kematian akibat penyakit tidak menular ini hampir 3 kali lipat angka kematian yang disebabkan oleh penyakit menular. Pada 1990 hanya 37 persen angka kesakitan dan kematian di Indonesia disebabkan oleh Penyakit Tidak Menular; namun pada 2010, angka ini sudah meningkat mencapai 58 persen.[4] Kondisi ini jelas membutuhkan penanganan yang serius dan holistik, tidak hanya untuk pena-

4. Institute of Health Metrics and Evaluation. (2013). *Global Burden of Disease Country Profiles* - Indonesia.

nganan penyakit ini tetapi juga untuk pencegahannya, mengingat faktor utama dari penyakit tidak menular adalah gaya hidup seperti merokok, alkohol, kurang aktivitas fisik, diet yang tidak sehat dan lain sebagainya, yang kemudian mendorong timbulnya gangguan metabolisme (eg. tekanan darah tinggi, kegemukan, peningkatan gula darah dan kolesterol). Penyakit tidak menular (*Non Communicable disease*) ini biasanya bersifat kronis dan memerlukan penanganan jangka panjang.

Sayangnya, hingga saat ini belum jelas kebijakan pemerintah dan implementasinya pada sektor kesehatan di Indonesia untuk menangani beban ganda kesehatan ini. Kebijakan-kebijakan dan program yang ada masih bersifat vertikal. Terutama, penanganan penyakit menular dan implementasinya oleh penyelenggara pelayanan di daerah masih terlihat belum maksimal. Di saat yang sama, untuk penanganan penyakit tidak menular, saat ini kebanyakan masih bersifat tataran kebijakan (eg. Peraturan Pemerintah 33 tahun 2013 tentang pemberian ASI ekslusif, dan Peraturan Menteri Kesehatan 2013 tentang pencantuman informasi kandungan gula, garam, lemak serta pesan kesehatan untuk pangan olahan dan pangan siap saji). Bagaimana kebijakan ini akan diterjemahkan dalam program-program kesehatan dan implementasinya, belum terlihat efeknya di unit layanan kesehatan primer maupun sekunder. Bersamaan dengan ini, perlu dipertimbangkan pula bahwa JKN sudah cukup membantu untuk menjamin akses ke layanan kesehatan yang bersifat kuratif (pengobatan) dan rehabilitatif. Akan tetapi, sangat penting untuk diingat bahwa dalam mengendalikan penyakit menular dan penyakit tidak menular ini (dan juga untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat secara umum), layanan kesehatan yang bersifat promotif dan preventif/pencegahan menjadi kunci keberhasilan program. Karena bagaimana pun, ungkapan yang menyatakan "mencegah lebih baik daripada mengobati" adalah benar adanya. Pelayanan kesehatan pri-

mer seperti Puskesmas, menjadi ujung tombak dari pelayanan kesehatan yang sampai saat ini masih belum mendapatkan perhatian serius, terutama di daerah-daerah yang tidak banyak memiliki pilihan pelayanan kesehatan lainnya. Selanjutnya, bagaimana dan siapa yang akan bertanggungjawab untuk pembiayaan terhadap layanan kesehatan promotif dan preventif di layanan kesehatan primer/Puskesmas, masih memerlukan diskusi yang lebih mendalam terutama dalam sistem kesehatan yang terdesentralisasi seperti sekarang ini.

Desentralisasi: Belum terpenuhinya Standar Pelayanan Minimal Bidang Kesehatan dan pembangunan kesehatan yang masih kompartmental

Tidak bisa dipungkiri, proses desentralisasi wewenang pemerintah di sektor kesehatan masih meninggalkan pekerjaan rumah yang perlu diselesaikan. Dalam pembagian urusan dan wewenang antara pusat dan daerah, kesehatan menjadi urusan wajib dari pemerintah daerah yang harus dilakukan dalam pemenuhan hak warga negara. Dalam kerangka otonomi daerah, ini berarti perencanaan, impelementasi dan pengawasan pelayanan kesehatan sepenuhnya menjadi hak otonom dari pemerintah daerah, tentunya dengan memperhatikan norma, standar, pedoman dan kriteria yang dikembangkan oleh kementerian teknis terkait di tingkat nasional.

Masalahnya, desentralisasi ternyata belum mampu mendorong adanya reformasi di bidang pelayanan kesehatan di daerah. Dalam bukunya, Prof. Laksono dari Universitas Gadjah Mada (UGM) Jogjakarta, paling tidak mencatat ada tiga tantangan utama dalam pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi. Hal-hal yang disoroti adalah desentralisasi fiskal yang setengah hati. Pada implementasinya, walaupun kesehatan adalah salah satu urusan yang diserahkan pada pemerintah daerah, pembiayaan kesehatan dari pusat ma-

sih cukup mendominasi. Pelaksanaan asuransi kesehatan, terutama di era Jaminan Kesehatan Nasional dan BPJS-nya, masih membutuhkan sinergi yang kuat antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu, juga dibutuhkan perubahan cara berpikir (*mindset*) di kalangan pemberi layanan dan masyarakat yang menerima layanan serta dinas kesehatan dan kementerian kesehatan dalam fungsinya sebagai pengarah (*stewardship*). Program pengawasan yang berkelanjutan dan terstruktur, yang dapat memberikan informasi yang tepat mengenai status kesehatan, dan mengenai penyakit epidemik yang membutuhkan tanggapan lebih lanjut di daerah pun masih lemah, mulai dari daerah ke pusat.[5]

Selain tiga hal di atas, perlu diperhatikan tantangan lainnya terkait belum terpenuhinya standar pelayanan minimal bidang kesehatan, seperti yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) Nomor 741 tahun 2008 tentang SPM Bidang Kesehatan di Kabupaten/Kota. Banyak pihak memang mengkritisi pengembangan SPM bidang kesehatan ini pada awal penetapannya, yang dianggap tidak memperhatikan keberagaman kemampuan pemerintah daerah dan perbedaan capaian pelayanan kesehatan di masing-masing kabupaten/kota. Disaat yang sama, mentoring atau pun pengawalan dari pemerintah pusat untuk daerah dalam mengadaptasi SPM kesehatan berdasarkan kemampuan daerah, terlihat sangat minimal. Situasi ini diperparah dengan kapasitas sumber daya manusia yang belum maksimal di sektor kesehatan pada beberapa pemerintahan daerah untuk menjalankan peran yang diharapkan, terutama dalam mengelola program dan pelayanan kesehatan yang memenuhi standar pelayanan, sesuai dengan wewenangnya. Seringkali, ketidakterampilan dalam mengembangkan perencanaan sektor kesehatan yang berdasarkan prioritas

5. Laksono Trisnantoro, 2009, Pelaksanaan Desentralisasi Kesehatan di Indonesia 2000 – 2007.

kebutuhan kesehatan masyarakat setempat, implementasi dan juga monitoring pelaksanaannya, menjadi hambatan dalam pembangunan kesehatan di banyak daerah dari 539 daerah otonom di Indonesia. Hal ini seringkali juga menimbulkan ketidaksinkronan antara perencanaan kesehatan di tingkat nasional dan penerjemahannya di daerah. Konsekuensinya, hal ini semakin menjauhkan pencapaian SPM bidang kesehatan daerah dari target yang sudah diterapkan di nasional. Perlu diperhatikan pula bahwa situasi ini kerap dibarengi dengan lemahnya pengawalan dan bimbingan teknis yang memadai. Komplikasi ini, bersamaan dengan kegamangan akan fungsi pemerintah provinsi dan satuan kerja teknis kesehatan di provinsi dalam menjalankan perannya dalam konteks desentralisasi dan pemenuhan mandat SPM bidang kesehatan dari pemerintah pusat.

Selain itu, perlu juga disadari bahwa sistem kesehatan daerah dan layanan kesehatan, merupakan bagian yang tidak terlepaskan dari sistem pelayanan publik di daerah di era otonomi daerah ini. Masih rendahnya kesadaran banyak pemerintah daerah akan konsep pelayanan publik, juga memengaruhi bagaimana pelayanan kesehatan ditempatkan sebagai prioritas pembangunan di daerah. Seringkali, walaupun banyak pemerintah daerah mengatakan bahwa kesehatan merupakan prioritas daerah, dan seringkali tercantum dalam rencana pembangunan jangka panjang, akan tetapi seringkali pula prioritas ini tidak diterjemahkan dalam dokumen perencanaan dan penganggaran tahunan. Investasi daerah untuk pembangunan kesehatan dan penyelenggaraan pelayanan kesehatan dalam APBD, ternyata masih jauh dari yang dimandatkan oleh UU Kesehatan pasal 171, yang jelas menyebut bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten/kota perlu mengalokasikan anggaran kesehatan sebesar 10 persen dari APBD di luar gaji. Dua pertiga dari jumlah anggaran kesehatan tersebut perlu dialokasikan untuk pelayanan puiblik. Tetapi perlu diingat pula, bahkan pemerintah

pusat pun belum mampu menegakkan dan menjalankan aturan UU ini, yang menyebutkan bahwa pemerintan pusat perlu mengalokasikan anggaran kesehatannya sebesar 5 persen dari total APBN di luar gaji pegawai.

Yang lebih memprihatinkan, beberapa Pemerintah Daerah melihat pelayanan kesehatan sebagai sumber *revenue*, yaitu untuk meningkatkan pendapatan daerah. Dengan cara pandang seperti ini, beberapa daerah kemudian berlomba-lomba melakukan investasi pada pelayanan kesehatan tersier/rumah sakit daerah dengan berbagai peralatan medis yang canggih—dan tentunya akan meningkatkan kesempatan menarik biaya yang besar dari penggunanya untuk masuk ke kas daerah. Selain itu, cara lain yang ditempuh adalah privatisasi pelayanan kesehatan publik, yang ditandai dengan semakin banyaknya rumah sakit milik pemerintah daerah maupun pusat, yang juga menyediakan pelayanan kelas "eksekutif" atau yang sering disebut kelas "VVIP/wing internasional" yang memiliki tariff seperti RS swasta/privat. Tentunya sulit untuk menjamin tidak adanya pengalihan sumber daya yang seharusnya digunakan sebesar-besarnya untuk pelayanan kesehatan publik apabila layanan kelas bertarif swasta ini dikelola oleh pemerintah dan/penyelenggara pelayanan publik yang sama.

Problem lainnya adalah walaupun jelas bahwa kesehatan masyarakat adalah bukan hanya tanggungjawab kementerian kesehatan, perencanaan kesehatan ini sering kali masih bersifat kompartmental—baik itu terdikotomi antara pusat dan daerah, juga kementerian kesehatan dan non kesehatan. Contoh menarik adalah bagaimana Keluarga Berencana di Indonesia sejak zaman reformasi dan dimulainya desentralisasi mengalami fase *plateu*. Sejak 2002, tingkat prevalensi pemakaian kontrasepsi modern (CPR) stagnan pada angka 58 persen di antara perempuan yang menikah. Kontrasepsi yang paling sering digunakan adalah kontrasepsi yang bersifat perlindungan jangka pendek

(*short-term methods*).[6] Situasi ini akan meningkatkan risiko perempuan mengalami kehamilan yang tidak direncanakan (dan pada akhirnya berpotensi untuk berkontribusi pada angka kematian ibu). Penting untuk dicatat, sejak desentralisasi berjalan, seringkali perpanjangan tangan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKN) yang ada di daerah tidak memiliki kejelasan status. Beberapa digabungkan dengan badan/kantor pemberdayaan perempuan. Di beberapa tempat lainnya, digabungkan dengan badan/kantor pencatatan sipil). Keadaan ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah belum melihat pentingnya keluarga berencana sebagai prioritas daerah. Ini tampak dari minimnya sumber daya untuk mempromosikan keluarga berencana, tidak seperti sebelum desentralisasi diberlakukan. Hasilnya, hingga kini belum jelas diketahui apa strategi yang akan dikembangkan baik oleh BKKBN maupun kementerian kesehatan untuk menjamin bahwa kebutuhan kontrasepsi perempuan dan laki-laki bisa dipenuhi, juga bagaimana menggugah kesadaran pemerintah daerah untuk berinvestasi pada isu keluarga berencana. Bahkan, celakanya, antar program di dalam kementerian kesehatan sendiri sering masih memakai kaca mata kuda dan hanya fokus pada capaian programnya sendiri. Pada akhirnya, keadaan ini bisa menciptakan kebingungan pada pemerintah daerah dan juga pemberi layanan kesehatan yang terdepan.

Perubahan paradigma pemberi layanan dan partisipasi masyarakat untuk menegakkan *good governance* dalam pelayanan kesehatan

Demokratisasi pelayanan publik di bidang kesehatan adalah sesuatu hal yang baru, demikian pula dengan konsep "tata kelola yang baik" (*good governance*) dalam pelayanan kesehatan. Kon -

6. Survey Demografi Kesehatan Indonesia 2012.

sep demokratisasi selama ini hanya digunakan untuk merujuk pada proses-proses yang terjadi di tingkat kabupaten/kota, tetapi masih belum umum digunakan di tingkat pelayanan publik dan unit layanan. Sejalan dengan kebutuhan untuk semakin professional, pelayanan kesehatan publik juga perlu memastikan bahwa prinsip tata kelola yang baik—terbuka pada partisipasi masyarakat, akuntabel dan transparan, juga siap tanggap—menjadi fitur yang penting untuk pelayanan kesehatan yang berkualitas bagi masyarakat.

Di saat yang sama, relasi kuasa antara pemberi layanan dan masyarakat penerima layanan kesehatan masih belum seimbang. Bisa dengan mudah diamati bahwa masih banyak pemberi layanan yang belum berubah paradigmanya dari cara berpikir lama, yaitu bahwa "kekuasaan pengobatan" dan pengetahuan pengobatan ada ditangannya. Pasien masih dianggap sebagai obyek yang sering kali tidak perlu didengar suaranya dan kebutuhannya dalam pengobatannya. Dalam situasi relasi kuasa yang tidak imbang ini, yang seringkali disertai ketidakjelasan prosedur standar pelaksanaan tindakan medis (SOPs), pasien rentan mengalami "*medical abuse*" dan tindakan pengobatan yang bisa saja tidak diperlukan. Dalam konteks ini, hak-hak pasien dan pelayanan kesehatan yang berorientasi pada pasien, belum dipahami secara baik dan merata di antara tenaga kesehatan di Indonesia. Hal ini kemudian juga diterapkan dalam pengelolaan program dan upaya kesehatan masyarakat. Seringkali partisipasi masyarakat masih tidak dipandang perlu, dan penyelenggara pelayanan kesehatan mengganggap dirinya lebih tahu apa yang dibutuhkan masyarakat, walaupun belum tentu tepat. Dalam konteks ini, seringkali tenaga kesehatan belum menyadari bahwa dirinya adalah bagian dari pelayan publik, kelompok yang perlu memberikan pelayanan pada masyarakat untuk pemenuhan hak-hak kesehatan mereka.

Walaupun saat ini sudah banyak pemberi layanan yang su-

dah lebih paham mengenai hak-hak pasien dan hak masyarakat atas kesehatan, ruang-ruang partisipasi masyarakat dalam pengembangan kebijakan dan program dan juga pengawasan atas penyelenggaraan pelayanan kesehatan seringkali belum tersedia. Tidaklah mudah untuk mengubah paradigma yang berorientasi pada komunitas dan klien dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan, terutama ketika paradigma yang lama itu sudah diturunkan dari satu generasi ke generasi berikutnya. Di lain pihak, tentunya tidak adil apabila tuntutan diberikan pada tenaga kesehatan untuk mengubah paradigma dan sikapnya untuk pelayanan yang berkualitas tanpa melihat lebih dalam tantangan yang mereka hadapi untuk menjalankan tugasnya. Keluhan mengenai kesejahteraan yang rendah dan infrastruktur yang tidak mendukung untuk hidup layak (terutama mereka yang hidup di pedalaman); terbatasnya kesempatan menimba ilmu untuk meningkatkan ketrampilan mereka; dan, ketidakjelasan karir adalah contoh timbulnya kerisauan pekerja kesehatan, yang perlu juga diperhatikan agar mereka mampu melakukan pekerjaannya secara profesional. Tanpa renumerasi yang mencukupi dan kondisi kerja yang membaik, akan semakin sulit bagi pemerintah dalam menjamin distribusi tenaga kesehatan yang merata guna memberikan pelayanan pada masyarakat yang membutuhkan.

Di saat yang sama, untuk menjamin tata kelola yang baik, masyarakat masih kesulitan dalam mengambil peran aktif dan bermakna dalam pembangunan kesehatan. Walaupun sudah diatur dalam Undang-undang Pelayanan Publik no 25 tahun 2009 dan juga diatur dalam UU Kesehatan no 36 tahun 2009, partisipasi bermakna dari masyarakat sipil dan kelompok masyarakat dalam memberikan masukan, keluhan ataupun penghargaan pada sektor kesehatan masih belum berjalan dengan baik. Peran warga dalam melakukan pengawasan sektor kesehatan dan unit pelayanan kesehatan, masih dipandang sebagai

peran baru di masyarakat. Masyarakat selama ini terlihat cukup terbiasa dengan peran sebagai penerima layanan yang pasif. Kalaupun ada peran dari masyarakat, selama ini keterlibatannya dalam program kesehatan masih merupakan perpanjangan tangan pemberi layanan, termasuk di dalamnya program-program kader kesehatan/Posyandu, desa siaga dsbnya. Masyarakat dimobilisasi untuk memberikan sumbangsih dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Tentunya tidak ada yang salah dengan ini, akan tetapi peran pengawasan unit layanan dan keterlibatan aktif dan bermakna dari masyarakat dalam memberikan masukan, keluhan dan saran atas pembangunan kesehatan dan perencanaan program kesehatan, juga menjadi suatu keharusan dalam kerangka kerja mendorong tata kelola pelayanan publik yang baik. Selama ini penyelenggara pelayanan kesehatan sudah cukup nyaman dengan merencanakan sendiri program-program kerjanya—dilakukan sendiri dan kemudian dievaluasi sendiri hasilnya.

Keterlibatan pihak lain menjadi sangat penting untuk perbaikan pelayanan itu sendiri, apalagi bila pihak lain ini adalah masyarakat sebagai konsumen utama dari pelayanan publik. Sayangnya, belum banyak penyelenggara pelayanan kesehatan yang terbuka dengan "partisipasi masyarakat" ini. Pemerintah nasional juga turut berkontribusi menciptakan kondisi ini karena sampai saat ini, Peraturan Pemerintah yang mengatur Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional dan Daerah yang perlu melibatkan masyarakat untuk menjalankan fungsi-fungsi pengawasan atas sektor kesehatan dan pelayanan kesehatan belum dibuat, sejak UU Kesehatan diluncurkan pada 2009.

Penutup

Penting disadari bahwa persoalan kesehatan masyarakat bukan sekadar tanggung jawab dari sektor kesehatan, seperti yang se-

lama ini dipahami oleh banyak orang. Untuk menjamin kesehatan suatu masyarakat, ada yang dinamakan dengan "faktor penentu" sosial kesehatan (*Social Determinants of Health*). Dalam konsep ini, kesehatan seseorang (ataupun sekelompok masyarakat) juga ditentukan oleh situasi lingkungan tempat seseorang itu lahir, tumbuh, hidup dan bekerja. Situasi lingkungan ini juga dibentuk oleh kekuatan lainnya yang lebih luas yaitu: tingkat ekonomi, kebijakan sosial dan politik, kesetaraan gender, dan migrasi. Aspek-aspek inilah yang memengaruhi pencapaian derajat kesehatan seseorang, termasuk menciptakan kesenjangan status kesehatan antara satu kelompok dan kelompok lainnya.

Tantangan-tantangan yang dijabarkan di atas belum melihat secara lebih luas dan komprehensif situasi kondisi yang melatarbelakangi –baik itu tingkat kesakitan dan kematian, dan juga sistem pelayanan kesehatan pada suatu kelompok dan masyarakat. Akan tetapi bisa dipastikan, untuk mengatasi tantangan-tantangan tersebut, penyelesaiannya tidak hanya bergantung pada tanggapan dari sektor kesehatan. Sektor lainnya perlu dan wajib untuk dilibatkan guna menjamin bahwa tantangan-tantangan kesehatan masyarakat dapat diatasi secara bersama dengan harapan bahwa hal ini sejalan dengan semangat pemerintahan yang baru.

Kepustakaan

Acuin, C.S., Khor, G.L., & Liabsuetrakul, S. et al (2011). Maternal, neonatal, and child health in southeast Asia: towards greater regional collaboration. The Lancet – Heatlh in Southeast Asia Series, vol 377, is. 9764, hlm. 516 - 525.

Badan Perencanaan Nasional/Bappenas. (2010). Laporan pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium di Indonesia 2010. Jakarta: Bappenas.

Institute of Health Metrics and Evaluation. (2013). *Global Burden of*

Disease Country Profiles – Indonesia.

Rokx C, Schieber G, Harimurti P et al (2009). Health financing in Indonesia: Reform road map – Human Development Series, Washington DC: World Bank

Trisnantoro L (ed) (2009). Pelaksanaan desentralisasi kesehatan di Indonesia 2000 – 2007: Mengkaji pengalaman dan skenario masa depan, Jogja: BPFE

The World Bank (2009). Indonesia's doctors, midwives and nurses: current stock, increasing needs, future challenge and options. Jakarta: World Bank

World Health Organization (2013). Closing The Health Equity Gap: Policies options and opportunity for actions. Geneva: WHO

Yavuz E & Rokx C (2008). Investing in Indonesia's health: Challenges and opportunities for future public spending - Health public expenditure review 2008, Jakarta: World Bank

BAB 7

Tiga Tantangan Jokowi-JK di Bidang Pendidikan

Martin Suryajaya

KEMENANGAN PASANGAN JOKOWI-JUSUF KALLA DALAM pemilu yang lalu tak dapat dilepaskan dari beberapa program terkait pendidikan yang menarik buat banyak pemilih di Indonesia. Salah satu program menarik Jokowi-JK di bidang pendidikan adalah pemberlakuan subsidi penuh atas pendidik - an sampai setingkat SMA yang akan dilaksanakan melalui instrumen Kartu Indonesia Pintar. Pemberlakuan program ini akan membebaskan biaya pendidikan masyarakat secara penuh (tanpa iuran dan sumbangan apapun) pada jenjang pendidikan dasar hingga menengah. Selain itu, program pendidikan yang juga menarik perhatian para pemilih ialah penghapusan sistem Ujian Nasional sebagai standar tunggal dan universal pengukur keberhasilan pendidikan. Ditambah dengan perumusan kurikulum baru berbasis budi pekerti dan kewarganegaraan serta peningkatan muatan riset dan teknologi pada aras pendidikan tinggi, program-program ini menerbitkan simpati warga dan karenanya punya andil dalam terpilihnya Jokowi-JK.

Persoalan yang kemudian timbul adalah seberapa jauhkah Jokowi-JK mampu mewujud-nyatakan program pendidikan yang dicanangkannya pada masa kampanye tersebut. Pertanya -

an pentingnya menjadi: tantangan apa saja yang harus dihadapi Jokowi-JK sehingga agenda kebijakannya terkait pendidikan bisa terlaksana? Mungkinkah Jokowi-JK menjawab rentetan tantangan tersebut berdasarkan kerangka acuan yang mereka rumuskan sejauh ini? Jika tidak, dengan strategi macam apakah tantangan-tantangan tersebut dapat dijembatani? Tantangan-tantangan dan strategi untuk mengatasinya menjadi dua pokok utama yang akan dipetakan dalam artikel ini. Namun, sebelum sampai ke situ, kita akan meringkaskan terlebih dulu agenda kebijakan Jokowi-JK tentang pendidikan.

Pokok-Pokok Kebijakan Pendidikan Jokowi-JK

Pertama-tama, kita perlu menilik kerangka perundang-undangan terkait pendidikan di Indonesia. Ada dua landasan hukum paling fundamental yang menjadi acuan perumusan kebijakan terkait pendidikan:

1. Pembukaan UUD 1945: Arah tujuan nasional dari Republik Indonesia adalah untuk "melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia".
2. UUD 1945 Pasal 31:
   a. Setiap warga negara berhak mendapatkan pendidikan.
   b. Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya.
   c. Pemerintah mengusahakan dan menyelenggarakan satu sistem pendidikan nasional, yang meningkatkan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa, yang diatur dengan Undang-Undang.
   d. Negara memprioritas anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan

dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.

e. Pemerintah memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi dengan menjunjung tinggi nilai-nilai agama dan persatuan bangsa untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia.

Undang-Undang Dasar 1945 kita jelas mengatakan bahwa setiap warga negara *berhak* mendapatkan pendidikan dan pemerintah *wajib* membiayainya. Artinya, menyelenggarakan pendidikan untuk seluruh rakyat Indonesia merupakan tugas pemerintah. Dalam UU No. 20/2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga sudah dinyatakan bahwa alokasi anggaran untuk pendidikan minimal 20 persen dari APBN. Namun cita-cita menyelenggarakan pendidikan nasional yang merata dan bermutu ini masih berbenturan dengan kenyataan bahwa Indonesia menempati peringkat terendah dalam sistem pendidikan di dunia (menurut riset pendidikan Pearson 2012).[1] Selain itu, Indonesia juga menempati posisi rendah dalam hal budaya membaca buku (terendah di kawasan Asia Timur).[2]

Berdasarkan latar belakang konstitusional dan fakta empiris tersebut, Jokowi-JK kemudian merumuskan sejumlah misi yang terkait dengan persoalan pendidikan. Hal itu tercantum dalam dokumen *Visi, Misi dan Program Aksi Jokowi-Jusuf Kalla 2014* (selanjutnya disingkat 'Visi-Misi'). Visi umum Jokowi-JK adalah "Terwujudnya Indonesia yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian berlandaskan gotong royong". Sementara misi

1. Lih. http://thelearningcurve.pearson.com/reports/the-learning-curve-report-2012/towards-an-index-of-education-outputs. Bdk. laporan Kompas: http://-edukasi.kompas.com/read/2012/11/27/15112050/Sistem.Pendidikan.Indon esia.Terendah.di.Dunia. Diunduh pada 4 September 2014.
2. http://oase.kompas.com/read/2009/06/18/02590466/budaya.baca.indonesia.terendah.di.asia.timur. Diunduh pada 4 September 2014.

yang agak lebih spesifik berkenaan dengan pendidikan termuat dalam dokumen Visi-Misi, khususnya pada butir 4, 5 dan 7 sebagai berikut:

- Butir 4: "Mewujudkan kualitas hidup manusia Indonesia yang tinggi, maju dan sejahtera."
- Butir 5: "Mewujudkan bangsa yang berdaya-saing."
- Butir 7: "Mewujudkan masyarakat yang berkepribadian dalam kebudayaan."

Apabila diuraikan menjadi misi yang berkait langsung dengan pendidikan, maka terdapat lima misi pendidikan Jokowi-JK:

1. Meningkatkan *ketersediaan* layanan pendidikan.
2. Memperluas *keterjangkauan* layanan pendidikan.
3. Meningkatkan *kualitas* layanan pendidikan.
4. Mewujudkan *kesetaraan* memperoleh layanan pendidikan.
5. Mewujudkan *tata kelola* pendidikan.

Agenda kebijakan pendidikan Jokowi-JK ini juga terumuskan secara lebih eksplisit dalam ringkasan agenda pemerintahan Jokowi-JK yang disingkat sebagai *Nawa Cita* dan tercantum dalam dokumen Visi-Misi. Dalam ringkasan tersebut, arah kebijakan terkait pendidikan tertuang dalam butir 5, 6 dan 8:

- Butir 5: "Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia melalui peningkatan kualitas pendidikan dan pelatihan dengan program 'Indonesia Pintar' dengan wajib belajar 12 tahun bebas pungutan".
- Butir 6: "Meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional [dengan] membangun sejumlah *Science* dan *Techno Park* di daerah-daerah, politeknik dan SMK-SMK dengan sarana dan prasarana berteknologi maju".
- Butir 8: "Melakukan revolusi karakter bangsa melalui kebijakan penataan kurikulum pendidikan nasional".

Penjabaran lebih lengkap dari agenda kebijakan pendidikan Jokowi-JK terdapat dalam rincian 31 agenda strategis yang juga termuat dalam Dokumen Visi-Misi. Penjabaran ini khususnya

tertuang dalam butir 1 dari bagian "Berkepribadian dalam Bi - dang Kebudayaan" yang bertajuk: "Kami berkomitmen mewujudkan pendidikan sebagai pembentuk karakter bangsa". Ada 10 program prioritas terkait pendidikan yang termuat di sini:

1. Menata kembali kurikulum pendidikan nasional dengan mengedepankan aspek pendidikan kewarganegaraan, seperti sejarah pembentukan bangsa, nilai-nilai cinta tanah air, semangat bela negara dan budi pekerti. Ada 70% porsi bahan ajar tentang budi pekerti di tingkat pendidikan dasar. Penambahan bahan ajar ini tidak hanya dilakukan dalam bidang studi Pendidikan Kewarganegaraan (PKn), tetapi juga diwujudkan dalam praktik ajar sehari-hari di sekolah.
2. Memperjuangkan agar biaya pendidikan terjangkau bagi seluruh warga negara.
3. Menghapuskan model penyeragaman dalam sistem pendidikan nasional, termasuk penghapusan Ujian Nasional (UN). Sistem Ujian Nasional mesti dihapuskan karena sangat memungkinkan terjadinya kecurangan. Oleh karena itu, kebijakan kelulusan siswa semestinya dikembalikan ke masing-masing sekolah yang bersangkutan sesuai UU Sisdiknas.
4. Mengupayakan penyusunan kurikulum yang menjaga keseimbangan antara aspek muatan lokal dan aspek nasional dalam kerangka ke-bhineka-an.
5. Meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan. Termasuk juga penyediaan buku dan perpustakaan sehingga Indonesia tidak lagi tenggelam dalam 'budaya nol buku' atau rendahnya budaya baca.
6. Melakukan penerimaan dan penyebaran tenaga pengajar berkualitas secara merata sehingga mempercepat kenaikan jabatan guru honorer menjadi guru tetap.
7. Memberikan jaminan hidup yang memadai bagi para guru yang ditugaskan di daerah terpencil, melalui tambahan tunjangan, asuransi, pengembangan keilmuan serta promosi

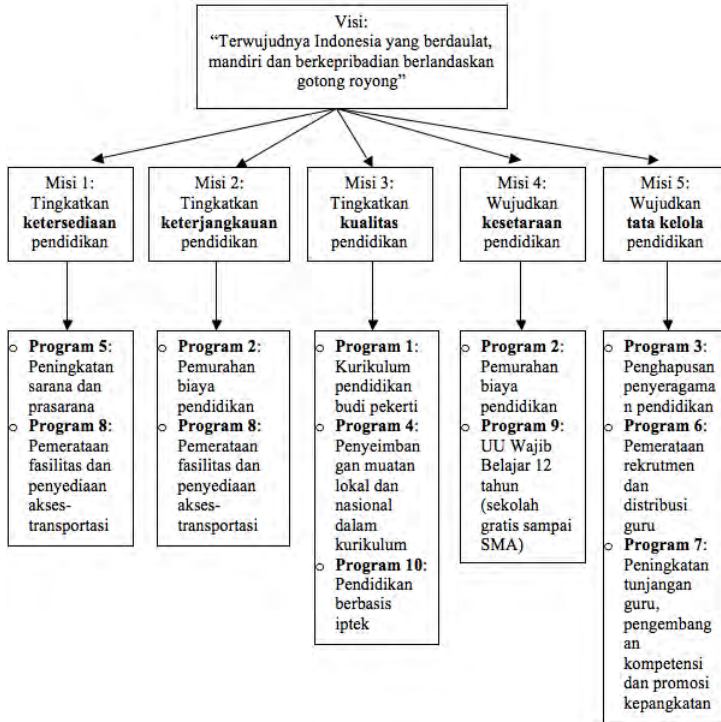
kepangkatan. Perbaikan sistem sertifikasi sehingga pencairan dana sertifikasi dapat diperoleh setiap guru secara rutin dan lebih mudah.

8. Mewujudkan pemerataan fasilitas pendidikan di seluruh wilayah Indonesia, termasuk pembangunan sarana transportasi terkait.
9. Memperjuangkan UU Wajib Belajar 12 tahun dengan membebaskan biaya pendidikan dan menghapus segala pungutan.
10. Mendorong terwujudnya pendidikan yang berbasis peningkatan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Apabila sepuluh program prioritas itu hendak diperas, maka ada empat program unggulan Jokowi-JK di bidang pendidikan:

1. Pendidikan gratis untuk rakyat
   - o Pembebasan biaya dan pungutan mulai dari tingkat SD sampai SMA
   - o Perluasan pemberian beasiswa mulai dari jenjang pendidikan D3 hingga S3
2. Demokratisasi pendidikan
   - o Penghapusan Ujian Nasional
   - o Penyusunan kurikulum pendidikan yang seimbang antara muatan lokal dan nasional
3. Pendidikan berkebudayaan
   - o Pengutamaan pada pendidikan budi pekerti (70%) pada tingkat pendidikan dasar dan pendidikan praktis-politeknik (60%) pada tingkat pendidikan tinggi
   - o Pelengkapan sarana dan prasarana yang menunjang pendidikan berbasis ilmu pengetahuan dan teknologi
4. Penyejahteraan guru
   - o Peningkatan tunjangan bagi guru di daerah terpencil
   - o Pemerataan rekrutmen dan distribusi guru
   - o Penguatan profesi guru dengan pengembangan kompetensi

Akhirnya, keseluruhan visi, misi dan program aksi Jokowi-

JK terkait pendidikan dapat dirangkum secara diagramatik. Keterkaitan antara visi, misi dan seluruh program Jokowi-JK terkait pendidikan dapat dijabarkan melalui diagram berikut.

Berdasarkan ringkasan pokok-pokok kebijakan Jokowi-JK terkait pendidikan ini, kita dapat menggali sejumlah tantangan yang inheren dalam implementasinya. Kita batasi diri pada tiga bentuk tantangan saja, yakni terkait subsidi, kurikulum budi pekerti dan demokratisasi standar pendidikan nasional.

Tantangan Subsidi Pendidikan

Jokowi-JK menjanjikan pemberlakuan subsidi pendidikan yang *komprehensif* (bebas pungutan apapun) dan *universal* (mencakup

seluruh kelompok sosial di semua daerah). Namun skema subsidi semacam itu sudah diperlakukan sejak Orde Baru, kendati pada rentang pendidikan yang lebih sempit. Pada kesempatan perayaan Hari Pendidikan Nasional 2 Mei 1984, Soeharto, sebagai presiden kala itu, mencanangkan pemberlakuan program Wajib Belajar 9 Tahun yang meliputi jenjang pendidikan SD hingga SMP. Program serupa juga terus diberlakukan hingga era Reformasi dan sampai dengan hari ini. Namun, dari segi kemenyeluruhan dan keuniversalan, program itu amatlah terbatas. Program tersebut, misalnya, tidak betul-betul membebaskan biaya pendidikan secara menyeluruh. Orang tua murid tetap harus membayar biaya buku-buku pelajaran, iuran kegiatan ekstra-kurikuler dan sebagian mesti membayar uang gedung, biarpun sudah dipotong subsidi. Selain itu, program Wajib Belajar semacam ini juga tidak mencakup seluruh sekolah di berbagai provinsi.

Keterbatasan skema subsidi pendidikan yang ada selama ini dapat kita tinjau dampaknya pada tingkat partisipasi sekolah aktual di Indonesia dan sebarannya di berbagai provinsi. Asumsi yang kita gunakan di sini adalah bahwa skema subsidi pendidikan yang *komprehensif* dan *universal* mesti mencakup juga *semua prasyarat partisipasi sekolah* peserta didik. Artinya, rendahnya partisipasi mesti dipandang sebagai fenomena dari kegagalan dalam ciri komprehensif dan/atau universal skema subsidi terkait. Melalui survei BPS mengenai indikator pendidikan 2013, kita memperoleh gambaran tentang tingkat partisipasi sekolah yang sesuai dengan jenjang pendidikan dan rentang usia yang ditargetkan dalam program Wajib Belajar. Kita akan berpatokan pada Angka Partisipasi Murni (APM) yang diperoleh sebagai rasio jumlah murid yang bersekolah pada jenjang pendidikan yang sesuai dengan rentang usianya terhadap jumlah penduduk pada rentang usia terkait. Berikut APM dari tingkat SD hingga Perguruan Tinggi dalam lima tahun terakhir.

Angka Partisipasi Murni (APM) Pendidikan Formal, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
APM SD	94,37	94,72	90,95	92,43	95,47
APM SMP	67,40	67,62	67,98	70,73	73,56
APM SMA	45,06	45,48	47,81	51,35	53,74
APM PT	10,30	11,01	11,99	13,28	17,92

SUMBER: http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1&daftar=-1&id_subyek=28¬ab=1. Diunduh 4 September 2014.

Melalui data ini, kita memperoleh gambaran bagaimana partisipasi murni pada jenjang SMP masih jauh dari partisipasi di jenjang SD dengan selisih sebesar 21,91 persen. Hal lain yang menarik adalah penurunan partisipasi murni pada jenjang SD dari tahun 2010 ke 2011 sebesar 3,77 persen. Dua fakta ini menunjukkan bahwa program Wajib Belajar tidak mewujudkan hasil yang optimal. Betul bahwa tingkat kemenyeluruhan kebijakan subsidi pendidikan dalam skema Wajib Belajar 9 Tahun tidak sepenuhnya dicerminkan oleh APM. Kendati begitu, APM tetap merupakan salah satu indikator penting untuk mengevaluasi ciri komprehensif program Wajib Belajar yang memang menyasar partisipasi pada jenjang pendidikan terkait rentang usia. Maka, berdasarkan asumsi yang telah disebut di muka, data APM ini menunjukkan kurang komprehensifnya skema subsidi pendidikan yang berlaku.

Keterbatasan skema subsidi pendidikan yang ada juga bisa ditinjau secara empiris dari segi universalitasnya. Tinjauan ini dapat didasarkan pada data APM per provinsi yang dihasilkan oleh BPS. Melalui data ini, kita dapat merekonstruksi selisih APM yang tertinggi dan terendah antar provinsi di setiap jenjang pendidikan. Hasilnya adalah sebagai berikut:

- Selisih APM SD: 98,72 (DI Yogyakarta) - 72,90 (Papua) = 25,82%

APM Pendidikan Formal per Provinsi, 2013

Provinsi	2013		
	SD	SMP	SMA
Aceh	96,98	82,58	63,31
Sumatera Utara	95,60	73,89	62,19
Sumatera Barat	97,05	72,57	60,96
Riau	95,33	73,72	58,16
Kepulauan Riau	97,60	82,59	63,45
Jambi	96,41	72,75	51,77
Sumatera Selatan	95,06	71,78	50,92
Kep Bangka Belitung	95,86	63,48	49,75
Bengkulu	97,34	72,66	59,52
Lampung	97,37	74,62	53,38
DKI Jakarta	95,79	75,56	54,99
Jawa Barat	97,12	76,50	51,67
Banten	96,10	77,52	52,76
Jawa Tengah	95,65	75,02	51,72
DI Yogyakarta	98,72	75,82	64,92
Jawa Timur	96,10	77,29	53,05
Bali	94,28	80,69	67,10
Nusa Tenggara Barat	96,63	80,18	57,62
Nusa Tenggara Timur	93,60	59,24	47,31
Kalimantan Barat	94,38	59,17	44,36
Kalimantan Tengah	97,41	67,88	44,68
Kalimantan Selatan	96,75	69,21	49,75
Kalimantan Timur	95,91	76,01	62,22
Sulawesi Utara	91,69	64,61	57,08
Gorontalo	95,87	63,95	47,83
Sulawesi Tengah	90,68	62,91	56,97
Sulawesi Selatan	95,67	69,80	53,79
Sulawesi Barat	93,47	61,15	51,08
Sulawesi Tenggara	95,14	69,30	55,35
Maluku	92,52	66,89	55,36
Maluku Utara	95,46	70,60	59,07
Papua	72,90	45,88	36,53
Papua Barat	89,94	60,99	54,20

SUMBER: http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?kat=1&tabel=1& -daftar=1&id_subyek=28¬ab=6. Diunduh pada 4 September 2014.

- Selisih APM SMP: 82,59 (Kepri) - 45,88 (Papua) = 36,71%
- Selisih APM SMA: 67,10 (Bali) - 36,53 (Papua) = 30,57%

Dari selisih ini kita melihat bahwa tingkat selisih APM tertinggi justru terdapat pada jenjang pendidikan yang merupakan sasaran dari program Wajib Belajar 9 Tahun, yakni pada jenjang SMP dengan selisih sebesar 36,71 persen. Hal ini menun-

jukkan dengan cara yang amat gamblang bagaimana skema subsidi pendidikan yang ada belum benar-benar universal cakupannya. Sebab, berdasarkan asumsi kita, skema subsidi pendidikan yang komprehensif dan universal mesti mencakup juga semua prasyarat partisipasi sekolah peserta didik, sehingga besarnya selisih APM SMP menunjukkan kekurang-universalan skema subsidi yang berlaku.

Dengan demikian, dapat disimpulkan berdasarkan agenda kebijakan pendidikan Jokowi-JK dan kenyataan partisipasi sekolah di Indonesia, maka tantangan agenda subsidi pendidikan Jokowi-JK terletak pada persoalan universalitas dan kemenyeluruhan skema subsidi yang akan diterapkan. Seberapa jauhkah Jokowi-JK akan mendorong realisasi Kartu Indonesia Pintar hingga betul-betul berciri komprehensif dan universal—itulah tantangan utama pemerintahan Jokowi-JK dalam hal subsidi pendidikan.

Tantangan Kurikulum Budi Pekerti dan Kewarganegaraan

Dari segi kurikulum, Jokowi-JK menawarkan penekanan pada pendidikan karakter lewat pelajaran budi pekerti dan kewarganegaraan. Kedua elemen pembelajaran itu akan meresapi keseluruhan kurikulum pendidikan dasar hingga menengah. Dalam dokumen Visi-Misi dinyatakan bahwa pendidikan karakter memiliki porsi tak kurang dari 70 persen dari total materi yang diajarkan dari SD hingga SMA. Seperti halnya kebijakan subsidi pendidikan, penekanan pada pendidikan karakter juga bukan hal baru dalam sejarah perkembangan kurikulum di Indonesia. Kita dapat mempelajari riwayat perubahan paradigma penyusunan kurikulum, distribusi mata pelajaran (mapel) dan peran pendidikan karakter di dalamnya melalui tabel yang disarikan dari materi Dikti di samping.

Dalam tabel tersebut, dapat kita saksikan bahwa penekanan

pada pendidikan karakter bukanlah hal yang baru dalam sejarah perkembangan kurikulum di Indonesia. Paradigma seperti itu bahkan sudah muncul sejak disahkannya kurikulum pertama Republik Indonesia di tahun 1947. Dapat kita amati bahwa memang terdapat tren penurunan dalam penekanan *character building* itu sejak jatuhnya Sukarno dan naiknya Orde Baru. Konsolidasi rezim Orde Baru menghasilkan dua dampak pada kurikulum pendidikan nasional: penekanan pada pendidikan kognitif alih-alih karakter dan penciutan atas pendidikan karakter pada pendidikan moral Pancasila yang sarat ideologi Orde Baru. Tren menguatnya penekanan pada pendidikan karakter

Sejarah Perkembangan Kurikulum di Indonesia, 1947-2013

	Paradigma	**Kekhasan Distribusi Mapel**
Rencana Pelajaran 1947 (disempurnakan beberapa kali)	Pendidikan watak sebagai landasan dan bingkai dari pendidikan kognitif serta kontekstualisasi mapel dalam kehidupan sehari-hari	Munculnya mapel budi pekerti
Rencana Pendidikan 1964	Pendidikan gotong royong terpimpin bersendikan lima nilai pendidikan (Pancawardhana)	Sistem klasifikasi mapel Pancawardhana: moral, kecerdasan, emosional/artisitik, keprigelan (keterampilan) dan jasmani
Kurikulum 1968	Pendidikan yang berorientasi pada pencetakan manusia Pancasilais sejati	Sistem klasifikasi mapel berbasis tiga kategori: pembinaan jiwa Pancasila, pengetahuan dasar dan kecakapan khusus
Kurikulum 1975	Pendidikan yang berorientasi pada tujuan yang ditetapkan pemerintah dengan kriteria yang terukur secara behavioralis (melalui rangsang-jawab dan drill)	Mapel budi pekerti dihilangkan, diganti dengan dua mapel terkait, yakni pendidikan agama dan pendidikan moral Pancasila (PMP)
Kurikulum 1984	Paradigma CBSA (Cara Belajar Siswa Aktif) dan penekanan pada aspek kognitif	Mulai muncul mapel sejarah dengan tajuk Pendidikan Sejarah Perjuangan Bangsa (PSPB)

	Paradigma	**Kekhasan Distribusi Mapel**
Kurikulum 1994	Sistem kurikulum yang seragam di seluruh Indonesia ditambah dengan muatan lokal yang berbeda di tiap daerah, serta peningkatan penekanan pada aspek kognitif	Serupa dengan Kurikulum 1984
Kurikulum 2004	Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK) yang berorientasi pada pencapaian pengetahuan dan keahlian di bidang yang spesifik	Pembentukan empat gugus kompetensi utama: Pengembangan kepribadian (MK), pengembangan keahlian dan keterampilan (MKK), pengembangan keahlian berkarya (MKB), pengembangan perilaku berkarya (PPB) dan pengembangan berkehidupan bermasyarakat (PBB)
Kurikulum 2006	Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan (KTSP) yang bercorak desentralistis dengan pemberian kewenangan pada masing-masing sekolah untuk merancang kurikulum berdasarkan kerangka umum yang ditetapkan pemerintah	Serupa dengan Kurikulum 2004
Kurikulum 2013	Orientasi utama pada 'pendidikan berbasis karakter' dan menjadikan evaluasi sikap serta penghayatan agama peserta didik sebagai komponen integral dari penilaian kesuksesan studi di setiap mapel	Pendidikan agama kini disebut 'pendidikan agama dan budi pekerti', sementara pendidikan Pancasila (seperti halnya sejak Kurikulum 2004) disebut 'pendidikan Pancasila dan kewarganegaraan'. Pada jenjang pendidikan menengah, kini terdapat mapel wajib Prakarya dan Kewirausahaan

DISARIKAN DARI: http://pjjpgsd.dikti.go.id/mod/resource/view.php?id=26&subdir=/Revisi_Bahan_Ajar_Cetak/BAC_Pengkur_SD. Diunduh pada 5 September 2014.

kita jumpai kembali pada era Reformasi, yakni sejak Kurikulum 2004. Namun fokus pada *character building* ini cenderung ke arah distopia dalam Kurikulum 2013. Dalam Kurikulum 2013, sikap dan penghayatan religius siswa dimasukkan sebagai bagi -

an dari komponen penilaian. Artinya, siswa yang luar biasa pandai dalam fisika tetapi kurang menghayati agama, bisa saja dinyatakan tidak tuntas dalam mata pelajaran fisika.

Tantangan kebijakan pendidikan Jokowi-JK di aras kurikulum bersumber dari pengalaman penerapan kurikulum yang ada sejauh ini. Ringkasnya, apa yang mesti dilakukan pemerintahan Jokowi-JK ialah mewujudkan sintesis baru antara pendidikan karakter dan kognitif. Dalam hal ini, ada dua kecenderungan historis yang berlawanan secara diametral dan keduanya mesti dielakkan:

- Kecenderungan pedagogi Orba yang berpusat pada aspek teknis-kognitif dan menciutkan permasalahan karakter pada ideologi Pancasila yang telah difabrikasi oleh rezim Suharto.
- Kecenderungan pedagogi ultra-moralis khas Reformasi, khususnya Kurikulum 2013, yang berpusat pada pendidikan karakter yang telah diciutkan menjadi perkara agama dan dipaksakan secara tidak selaras sebagai kriteria evaluasi mapel-mapel yang sebetulnya tak berhubungan dengan agama.

Keduanya hanya dapat dihindarkan apabila pemerintahan Jokowi-JK berhasil merumuskan kembali gagasan tentang pendidikan karakter secara lebih selaras dengan pendidikan kognitif.

Salah satu solusi penyelerasan itu ialah penggunaan *bingkai pendidikan humaniora*. Di sini, ide tentang pendidikan karakter mesti dikontekskan ke dalam materi yang memang dipelajari di sekolah. Salah satu mapel yang paling cocok untuk menyemai fondasi karakter adalah mapel-mapel bahasa. Apabila pelajaran bahasa Indonesia dan Inggris (serta bahasa-bahasa daerah dan asing lain yang diajarkan) dapat dirombak dengan memberikan porsi yang amat besar pada *kesusastraan*, maka hal itu akan menjadi ladang persemaian karakter yang selaras dengan alur pengajaran di sekolah. Dengan mempelajari karya-karya sastra, baik lokal maupun dunia, para siswa akan digerakkan dari da -

lam hatinya sendiri untuk mengambil sikap dan mengasah intuisi etisnya. Friedrich Schiller mengatakan, dalam *Letters on the Aesthetic Education of Mankind* (1794), bahwa pendidikan estetis adalah kunci bagi kebijaksanaan dan kemawasan di setiap cabang kehidupan, termasuk politik. Jadi solusi atas dilema pendidikan karakter dalam kurikulum kita ialah *perluasan mapel bahasa menjadi mapel kesusastraan* dan *penambahan alokasi waktu bagi mapel kesusastraan tersebut*. Jika Jokowi-JK berkomitmen untuk menjadikan pendidikan budi pekerti menempati porsi 70 persen dari materi pendidikan dari tingkat dasar hingga menengah, maka hal itu dapat dilakukan dengan mengintegrasikannya ke dalam pendidikan kesusastraan. Solusi di muka mesti dibarengi dengan transformasi daya kognitif agar tak berhenti sebatas pemerolehan pengetahuan teknis-instrumental, tetapi juga kritis-reflektif. Hal ini dapat dilakukan dengan pelajaran filsafat di jenjang menengah, seperti yang diberlakukan dalam lembaga pendidikan menengah atas di Jerman (*Gymnasium*) dan Prancis (*lycée*). Pelajaran filsafat akan mengolah intuisi etis yang telah terasah dalam pendidikan kesusastraan sejak SD dan membuat siswa mampu mengartikulasikan sikapnya secara kritis dan sistematis melalui argumen yang masuk akal dan dapat diperdebatkan. Singkatnya, kunci dari dikotomi antara pendidikan karakter dan kognitif terletak pada perluasan pengajaran sastra di tingkat SD dan pengajaran filsafat di tingkat SMA.

Tantangan Demokratisasi Standar Pendidikan Nasional

Tolok ukur penilaian pendidikan kita selama ini sudah mengalami penyeragaman, seakan-akan tingkat kecerdasan siswa di kota besar dan pelosok Nusantara dapat diukur berdasarkan satu standar yang sama. Contoh paling terang dari penyeragaman itu ialah diberlakukannya sistem Ujian Nasional yang seragam di seluruh Indonesia. Penyeragaman semacam ini me-

ngabaikan perbedaan konteks pendidikan murid di tiap daerah. Padahal belum tentu sarana pendidikan yang sama terpenuhi di setiap tempat secara setara. Terjadi *uneven development* dalam praktik pendidikan di berbagai daerah di Indonesia. Angka Partisipasi Murni antar provinsi yang sudah dibahas tadi merupakan salah satu ilustrasinya. Jokowi-JK melihat bahwa hal ini keliru. Tidak semestinya masyarakat Indonesia yang berbeda-beda situasinya itu diharuskan menjalani proses pendidikan yang sama persis. Untuk itu, Jokowi-JK akan memberikan ruang kemerdekaan yang lebih luas bagi sekolah di tiap daerah untuk mengembangkan sistem pengajarannya. Materi yang berasal dari muatan lokal dan nasional akan diberikan porsi yang seimbang. Sistem Ujian Nasional yang seragam akan dihapuskan dan digantikan dengan sistem penilaian yang lebih demokratis, yang memerdekakan setiap sekolah untuk merancang mekanisme penilaiannya dalam dialog yang setara dengan kementrian pendidikan dan kebudayaan.

Namun penghapusan Ujian Nasional menghadirkan tantangan tersendiri. Wacana soal ini tidak hanya beredar dalam kampanye Jokowi-JK. Komisi X DPR juga sudah memulai pembicaraan tentang kemungkinan penghapusan Ujian Nasional di tingkat SD dan SMP.[3] Namun Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan mempersoalkan lenyapnya standar pendidikan di Indonesia apabila sistem Ujian Nasional dihapuskan.[4] Gugatan soal standar pendidikan ini menjadi argumen umum yang lazim dilontarkan untuk menolak penghapusan Ujian Nasional. Dalam Peraturan Menteri No. 20 Tahun 2007 memang dinyatakan bahwa salah satu fungsi Ujian Nasional adalah se-

3. http://www.antaranews.com/berita/432746/dpr-akan-wacanakan-penghapusan-un-sd-dan-smp. Diunduh pada 5 September 2014.
4. Lih. http://microsite.metrotvnews.com/metronews/read/2013/04/22/3/-148631/Kemendikbud-Tolak-Penghapusan-UN & http://harnas.co/2014/06-/23/kemendikbud-penghapusan-un-perlu-dikaji-ulang. Diunduh pada 5 September 2014.

bagai instrumen untuk menilai pencapaian pencapaian Standar Nasional Pendidikan. Artinya, tantangan kebijakan penghapusan Ujian Nasional adalah menyediakan standar pengganti yang lebih sesuai. Kita tak mungkin menolak ide tentang standar pendidikan sebab standar semacam itu perlu untuk mengukur capaian proses belajar-mengajar dan sebagai alat bantu untuk menyesuaikan proses pendidikan agar tercapai target yang diinginkan. Apa yang mungkin ditolak ialah cakupan nasional dari Ujian Nasional tersebut, sebab di situlah letak akar permasalahannya. *Uneven development* dalam praktik pendidikan di tiap daerah memustahilkan penggunaan standar yang efektif dan universal dalam mengukur capaian pendidikan. Jadi standarisasi pendidikan tetap perlu dilakukan, tetapi tidak pada aras nasional, melainkan disesuaikan dengan kondisi konkret di daerah. Apa yang kita perlukan bukanlah Ujian Nasional melainkan Ujian Daerah. Ini adalah salah satu solusi yang mungkin untuk menjembatani tuntutan penghapusan Ujian Nasional dan tuntutan bagi adanya standar pendidikan.

Dengan demikian, terdapat tiga tantangan besar terhadap perwujudan kebijakan Jokowi-JK terkait pendidikan:

1. Tantangan subsidi pendidikan
2. Tantangan pendidikan budi pekerti dan kewarganegaraan
3. Tantangan demokratisasi standar pendidikan nasional

Secara lebih konkret, ketiga tantangan tersebut dapat diuraikan ke dalam rumusan yang sekaligus menyimpan solusi terhadapnya.

1. Rendahnya Angka Partisipasi Murni pendidikan formal dan tidak meratanya angka tersebut antar provinsi menunjukkan bahwa skema subsidi pendidikan mesti berwatak *komprehensif* (pembebasan semua biaya) sekaligus *universal* (mencakup

semua warga negara).

2. Terbentangnya jurang antara pendidikan karakter dan kognitif dapat dijembatani lewat pendidikan *kesusastraan* di tingkat SD hingga SMA dan *filsafat* di tingkat SMA. Hanya dengan cara itulah poros ekstrem antara ultra-moralisme Kurikulum 2013 dan pedagogi teknis-ideologis Orde Baru dapat dihindarkan.
3. Penghapusan Ujian Nasional tidak boleh disertai dengan penghapusan standar pendidikan apapun, melainkan mesti ditransformasi ke dalam *Ujian Daerah* yang mengakomodasi kondisi *uneven development* pendidikan di tiap daerah.

Ketiga tantangan inilah yang mengemuka di hadapan Jokowi-JK. Solusi atas ketiganya sudah terkandung di dalam permasalahan itu sendiri. Tak ada hambatan teknis apapun yang dapat menghalangi Jokowi-JK mengambil ketiga solusi tersebut. Republik ini tidak kekurangan suatu apapun untuk menempuh jalan keluar itu. Yang menentukan hanyalah perkara konsistensi pilihan politik Jokowi-JK pada revolusi mental.

BAB 8

Membuka Ruang Politik Bidang Perburuhan

Irwansyah

SELAMA INI SUDAH BANYAK PERSOALAN YANG DISUARAKAN oleh kalangan yang berjuang untuk agenda perburuhan, misalnya: upah murah, fleksibilisasi kerja (kontrak-*outsourcing*), dan perlindungan sosial. Tulisan ini mengajak kita semua untuk menelusuri hal yang nyata tapi lebih minim diperiksa, yaitu soal (memaksimalkan) ruang politik kaum buruh Indonesia. Pada kenyataannya, isu-isu perburuhan utama berada pada ruang politik yang terus berdinamika sejak runtuhnya kekuasaan rezim otoriter Soeharto pada 1998. Berbagai pemerintahan yang berkuasa pada era "rezim reformasi-oligarki-neo - liberal" selama 16 tahun terakhir, mencoba menangani kaum buruh pada ruang politik yang dibentuk oleh perlawanan dan atau ketertundukan kaum buruh berhadapan dengan posisi mo - dal dan negara. Kaum buruh belum mampu menempatkan dirinya sebagai kekuatan signifikan dalam ruang politik, seperti yang pernah terjadi pada era rejim politik sebelum 1965 (Hadiz 2010). Kondisi ini terjadi seragam di berbagai negara Asia Tenggara, termasuk yang telah melampaui rezim politik otoriter (Hutchison 2012)

Siapa yang mengisi ruang politik perburuhan yang harus di -

Tabel 1
Penduduk Usia 15 Tahun Ke Atas Menurut Jenis Kegiatan Utama, 2012–2014

Jenis Kegiatan Utama	Satuan	2012*)		2013*)		2014**)
		Februari	Agustus	Februari	Agustus	Februari
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
. Angkatan Kerja	Juta orang	122,74	120,32	123,64	120,17	125,32
Bekerja	Juta orang	115,08	113,01	116,44	112,76	118,17
Penganggur	Juta orang	7,66	7,31	7,20	7,41	7,15
. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja	%	69,60	67,78	69,16	66,77	69,17
. Tingkat Pengangguran Terbuka	%	6,24	6,07	5,82	6,17	5,70
. Pekerja tidak penuh	Juta orang	36,48	35,17	36,65	37,74	36,97
Setengah penganggur	Juta orang	14,88	12,74	13,72	11,00	10,57
Paruh waktu	Juta orang	21,60	22,43	22,93	26,74	26,40

*) *Februari 2012-Agustus 2013 merupakan hasil backcasting dari penimbang Proyeksi Penduduk yang digunakan pada Februari 2014*
**) *Estimasi ketenagakerjaan Februari 2014 menggunakan penimbang hasil Proyeksi Penduduk*

Tabel 2
Penduduk Usia 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja
Menurut Lapangan Pekerjaan Utama, 2012–2014
(juta orang)

Lapangan Pekerjaan Utama	2012*)		2013*)		2014**)
	Februari	Agustus	Februari	Agustus	Februari
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
ertanian	42,36	39,92	41,11	39,22	40,83
ndustri	14,39	15,62	15,00	14,96	15,39
onstruksi	6,18	6,87	6,97	6,35	7,21
erdagangan	24,48	23,60	25,36	24,10	25,81
ransportasi, Pergudangan dan Komunikasi	5,26	5,07	5,30	5,10	5,33
euangan	2,81	2,69	3,04	2,90	3,19
asa Kemasyarakatan	17,68	17,38	17,84	18,45	18,48
ainnya ***)	1,92	1,86	1,82	1,68	1,93
Jumlah	**115,08**	**113,01**	**116,44**	**112,76**	**118,17**

Februari 2012-Agustus 2013 merupakan hasil backcasting dari penimbang Proyeksi Penduduk yang digunakan pada Februari 2014
) *Estimasi ketenagakerjaan Februari 2014 menggunakan penimbang hasil Proyeksi Penduduk*
*) *Lapangan pekerjaan utama/sektor lainnya terdiri dari: Sektor Pertambangan, Listrik, Gas, dan Air*

perjuangkan di era Jokowi? Menurut publikasi Biro Pusat Sta - tistik (Februari 2014), mereka adalah angkatan kerja yang hingga Februari 2014, mencapai 125,3 juta orang, sementara pendu - duk yang bekerja berjumlah 118,2 juta orang; tingkat Pengangguran Terbuka mencapai sekitar 7,14 juta orang (5,70 persen). Berdasarkan waktu kerja di atas 35 jam per minggu mencapai 81,2 juta orang (68,71 persen), sedangkan penduduk bekerja dengan jumlah jam kerja kurang dari 15 jam per minggu mencapai 7,3 juta orang (6,16 persen). Mayoritas pekerja berlatar

belakang pendidikan SD ke bawah sebanyak 55,3 juta orang (46,80 persen), sekitar 44 persen berlatar belakang SMA atau lebih rendah. Penduduk bekerja dengan pendidikan tinggi besarnya sekitar 10 persen, terdiri dari Diploma sebanyak 3,1 juta orang dan Universitas sebanyak 8,8 juta orang.

Kedua tabel di halaman sebelumnya menunjukkan secara statistik gambaran umum perburuhan sejak 2012 relatif tidak berubah banyak dan bisa menjadi indikasi juga dari situasi yang relatif sama yang akan dihadapi oleh pemerintahan Jokowi di masa awal kekuasaannya. Tren pertumbuhan penyerapan angkatan kerja terjadi pada sektor industri, konstruksi, perdagangan dan jasa kemasyarakatan (pegawai negeri termasuk di dalamnya). Angkatan kerja di sektor pertanian terus mengalami penurunan. Data yang tidak terungkap dari statistik ketenagakerjaan resmi ini adalah mengenai jumlah pekerja yang bekerja dengan status kontrak dan *outsourcing,* yang telah menjadi isu keresahan utama para pekerja selama belasan tahun era reformasi. Sayangnya juga, belum tersedia data alternatif di luar yang dirilis pemerintah.

Ruang Politik Buruh Terkungkung Pasca 1965

Selama 32 tahun Orde Baru (Orba), ruang politik buruh sangat dibatasi karena dipasungnya kebebasan berserikat buruh. Hanya boleh ada satu wadah berserikat bagi buruh yang diizinkan oleh pemerintah. Strategi politik korporatis menempatkan serikat buruh semata-mata bagian dari agenda pembangunan ekonomi rezim Orba, yang mengembangkan industri berorientasi ekspor. Serikat buruh diisolasi dalam ruang hubungan industrial yang sangat sempit, sebatas menyangkut hal yang terkait dengan penyelesaian persoalan di tempat kerja dan hal yang terkait kelancaran produksi. Serikat buruh ditempatkan dalam ruang kedap politik sebagai kebalikan dari yang terjadi pada

masa sebelum 1965, dimana mereka berperan sangat aktif dan signifikan dalam perjuangan politik, khususnya anti imperialisme dan kapitalisme. Buruh lewat aksi pendudukan pabrik dan solidaritasnya adalah kekuatan yang paling penting dalam nasionalisasi perusahaan-perusahaan yang sebelumnya dikelola penguasa kolonial dan kemudian bertransformasi menjadi perusahaan-perusahaan negara. Sayangnya kemudian, setelah nasionalisasi justru perusahaan-perusahaan negara didominasi atau bahkan dikuasai militer dan rentan dengan korupsi, sementara buruh justru semakin mengalami peminggiran terutama akibat permusuhan sengit militer dengan kekuatan kiri. Serikat buruh juga yang berjasa atas pembentukan berbagai hukum perburuhan paska kolonial yang sangat melindungi buruh dan dianggap paling baik di Asia (Manning 1998, Castle 2001)

Serikat buruh yang berpolitik diberikan stigma komunis atau "PKI" dan konsekuensinya menjadi musuh yang akan langsung ditumpas tanpa ampun oleh rezim Orba. Pengertian larangan berpolitik bagi serikat buruh, berkembang sedemikan rupa dalam ruang politik harmoni yang ditegakkan baik dengan kekerasan fisik (koersi) maupun dengan hegemoni. Akibatnya, semua hal terkait menuntut hak hidup dan kerja layak dikondisikan sebagai "politik praktis", sehingga artinya mengganggu stabilitas keamanan dan mengancam pertumbuhan ekonomi yang harus melayani kenyamanan seperti diinginkan oleh kekuatan pasar dan modal. Militer terlibat aktif menjaga ruang perburuhan agar tetap steril dari politik. Keterlibatan itu mulai dari peranan komando territorial yang meliputi fungsi pengamanan terhadap potensi konflik perburuhan, hingga terlibat di tingkatan manajemen di ruang yang lebih eksklusif, yaitu di pabrik/tempat kerja (*workplace*).

Untung saja ruang ciptaan Orba tersebut tidak berhasil secara mulus dan sempurna, karena masih ada celah dari setiap kontradiksi. Pada awal 1990an, seiring meningkatnya pertum-

buhan ekonomi berbasiskan industri non-migas, mulai marak ditemui insiden-insiden perburuhan. Perlawanan kolektif meningkat, menyusul keterlibatan berbagai inisiatif membangun serikat buruh independen sebagai alternatif bagi keresahan buruh yang frustasi dengan mandulnya serikat pekerja yang diizinkan oleh Orba. Beberapa insiden yang penting adalah mogok massal di berbagai daerah, yang ditanggapi oleh rezim Orba dengan menciptakan kerusuhan (rasial) sebagai taktik klise dalam mengakhiri aksi-aksi rakyat. Kerusuhan memberi pembenaran legal bagi tindakan keamanan dan secara efektif memojokkan aktivis buruh yang dianggap keluar dari ruang yang dibolehkan.

Insiden lain yang penting adalah tragedi pembunuhan Marsinah, sebagai akibat kebiasaan campur tangan militer dalam urusan perburuhan. Marsinah, seorang buruh perempuan yang berani menuntut hak atas upahnya, juga keluar dari ruang politik otoriter yang dibentuk rezim. Buruh perempuan jumlahnya terus meningkat dalam total angkatan kerja di sektor industri, sementara serikat buruh tetap mayoritas dipimpin laki-laki. Buruh perempuan dibatasi oleh ruang yang menekan secara lebih berlapis lagi, karena juga didaurulangnya budaya patriarki yang menghendaki kepatuhan dan ketundukan perempuan di masyarakat, termasuk di tempat kerja. Suatu ironi, karena dalam sejarah Indonesia merdeka, ketika kekuatan serikat buruh signifikan dalam politik, menteri perburuhan pertama adalah seorang perempuan progresif bernama S.K.Trimurti. Marsinah keluar dari ruang kemandulan serikat pekerja yang tak berdaya menghadapi pelanggaran hak normatif yang dilakukan bersama-sama oleh pengusaha dan negara, bahkan lebih jauh lagi menerobos batas "kepatutan" sebagai perempuan dalam sistem politik yang otoriter dan patriarkis. Patriarki menjadi faktor yang penting dalam industri orientasi ekspor, karena biaya yang jauh lebih kecil harus dibayarkan oleh pengusaha bagi buruh

perempuan.

Tragedi pembunuhan Marsinah, merefleksikan bagaimana ruang politik perburuhan yang dibangun rezim Orde Baru, merupakan ruang yang mengharamkan agenda hubungan kerja yang demokratis, anti patriarki, dan pro Hak Asasi Manusia. Ruang yang terbentuk telah menjadi suatu rezim tersendiri, dimana penggeraknya adalah jaringan antara Negara Orba, Modal (investasi multinasional yang berkepentingan atas industri ekspor dan juga pengusaha domestik), dan bahkan juga elite-elite aktivis serikat buruh yang terhegemoni dengan ideologi pertumbuhan ekonomi, anti politik praktis, dan juga patriarki. Sayangnya, secara umum kita harus mencatat bahwa seluruh perlawanan buruh di masa Orba terkungkung pada ruang perjuangan hak normatif (upah, waktu kerja, cuti, libur, dll), karena ruang politik yang tersedia sedemikian terbatas. Bahkan ruang untuk berserikat di tempat kerja pun nyaris sama sekali tidak tersedia (Hadiz 2010, 145-146).

Ruang Politik Lebih Terbuka Pasca 1998

Pasca runtuhnya rezim Orab, segera terjadi perubahan dalam berbagai regulasi perburuhan yang berwujud pada reformasi "paket tiga undang-undang (UU) perburuhan". Dimulai dengan UU kebebasan berserikat (UU No.21/2000), yang membuat serikat buruh tidak lagi tunggal dalam wadah yang dibolehkan pemerintah. Disusul UU Ketenagakerjaan yang menganulir UU terdahulu, dimana di satu sisi memberi perlindungan bagi hak-hak normatif (termasuk proses PHK dan keharusan memberikan pesangon yang tidak disukai pemodal), namun di sisi lainnya, memberi legitimasi bagi berbagai bentuk hubungan kerja "baru" (kontrak dan *outsourcing*) yang dibutuhkan oleh ekonomi yang pro neoliberal. Rangkaian perubahan ini ditutup dengan UU Pengadilan Hubungan Industrial, yang secara nor-

matif berorientasi mempercepat proses penyelesaian perselisihan antara buruh dan pengusaha.

Ruang politik perburuhan yang tersedia paska lengsernya Soeharto, dibentuk oleh beberapa tarikan struktural kepentingan ekonomi politik yang tidak selalu saling bersambungan. Satu tarikan tentu datang dari posisi Indonesia sebagai bagian dari jaringan produksi global. Sejumlah analisa kritis menjelaskan perubahan ini sebagai peralihan dari model produksi fordisme, yang mendominasi sejak akhir Perang Dunia II, hingga terjadinya krisis kapitalisme global pada 1970an, beralih ke model produksi pasca-Fordisme yang terus mendominasi hingga era neoliberal sekarang. Fordisme mengedepankan kerja massal, produksi massal, dan konsumsi dalam satu paket dengan pakta sosial buruh-negara-modal di negara industri maju yang mengembangkan "negara kesejahteraan" (*welfare state*). Tentu saja harus diakui bahwa penerapan fordisme di berbagai negara maju tidak sepenuhnya sama dengan yang diterapkan di negara berkembang. Pada yang terakhir ini ini tidak ada pakta sosial yang memperkuat posisi buruh, bahkan cenderung otoriter dengan adanya sentralisme peran negara. Model rezim kerja pasca-Fordisme menguat dalam proses kerja (*labor process*) kontemporer, dipengaruhi oleh pendalaman teknik produksi yang fleksibel dan ramping (*lean production*). Perluasan teknik produksi ini, dalam sejarahnya, mengikuti krisis kapitalisme global (krisis minyak, kemeresotan pasar Eropa dan Amerika dll) pada 1970an. Teknik produksi fleksibel mentransformasi produksi massal yang digerakkan perusahaan-perusahaan besar yang berjaya memproduksi produk generik hingga 1970an, menjadi produksi massal yang cepat menghasilkan produksi baru guna merespon selera konsumen di pasar. Komando industri beralih dari perencanaan negara kesejahteraan ke kekuatan pasar dengan kecenderungan konsumsinya yang terus berubah.

Kemampuan untuk cepat memproduksi komoditas baru di-

topang oleh: *pertama*, perkembangan teknologi informasi (komputer, Internet, dll) dan alat-alat otomatisasi lainnya. *Kedua* oleh cara produksi, yang alih-alih mengerjakan jalur perakitan dari bahan baku sampai produk jadi, justru kini proses produksinya menjadi terpecah-pecah ke berbagai perusahaan individual yang mengkhususkan bidang keahlian mereka. Proses kerja yang disebut produksi fleksibel atau ramping (Babson 1995, Moody 1997) ini berkembang semenjak dimulai di industri otomotif (itulah sebabnya juga dikenal sebagai 'Toyota Production System') dan kini mendominasi di mayoritas sektor industri manufaktur lainnya. Karenanya, satu komoditas, misalnya mobil atau alat elektronik, diproduksi dengan melibatkan jaringan berbagai perusahaan yang dikontrak, disub-kontrak, atau di-*outsourcing* oleh pembeli dari perusahaan pemegang merk/*brand* dari komoditas tersebut. Konsekwensinya, cara produksi ini secara teoritis hanya membutuhkan sedikit pekerja utama dengan keahlian tinggi, dan berjaringan dengan perusahaan yang mempekerjakan buruh dengan keahlian rendah yang dapat secara fleksibel pula dipecat atau dipekerjakan (*firing and hiring*)

Proses produksi ini sudah dipraktekkan secara terbatas sejak era Orba, namun baru mendapat legalisasinya melalui UU Ketenagakerjaan pada 2003. Di era pasca Orba, praktik produksi ramping/fleksibel menjadi semakin masif dan berkorespondensi dengan masifnya pula perlawanan terhadap kerja kontrak dan *outsourcing*. Tampaknya, kekuatan modal mengasumsikan bahwa kekuatan buruh sudah berhasil dilemahkan secara optimal selama masa Orba dan karenanya penerapan teknik produksi ramping/fleksibel tidak akan mungkin mendapatkan tantangan yang signifikan. Apalagi sulitnya meminta pertanggungjawaban legal akibat jaringan produksi yang melibatkan begitu banyak perusahaan dalam proses kerja yang dialami para buruh. Proses yang lebih rumit ini mengakibatkan dengan cepat dilucutinya keterlibatan militer secara legal-formal dalam hu-

bungan industrial pasca 1998.

Ruang berorganisasi secara formal terbuka lebar dan menghasilkan gelombang kemunculan serikat buruh. Berbagai konfederasi, federasi, dan serikat buruh tingkat pabrik terdaftar secara resmi. Berbagai sektor pekerjaan seperti perbankan, sektor publik, jasa dll mulai berserikat pula. Namun demikian, berbagai penelitian menunjukkan bahwa angka keanggotaan serikat buruh masih tetap rendah. Diperkirakan baru 3,6 persen dari total angkatan kerja yang berserikat. Hanya 11 persen dari total pekerja di sektor formal yang telah berserikat (Ford 2007). Serikat buruh mengklaim jumlah yang lebih besar, namun juga tidak lebih dari 8 persen dari total angkatan kerja. Ironisnya, dengan jumlah keanggotaan serikat yang masih rendah tersebut, pada saat yang bersamaan salah satu isu yang diperjuangkan oleh serikat buruh saat ini adalah maraknya tindakan pemberangusan serikat oleh pihak pemberi kerja (Ford 2013) .

Jumlah yang relatif kecil ini menunjukkan ruang berorganisasi masih penuh tantangan, terutama di tingkat perusahaan-/tempat kerja yang jelas-jelas masih melakukan penolakan bahkan serangan terhadap kesempatan yang sudah diatur secara legal oleh semua pemerintahan sejak awal reformasi. Sebagai contoh, pegawai pemerintah dan universitas jelas hampir seluruhnya tidak berserikat dan tidak memiliki perwakilan di tingkat nasional. Suatu pertanda dari kegagalan rezim era reformasi, yang secara konsisten membangun ruang politik agar tersedia bagi seluruh pekerja. Ironisnya lagi, tidak adanya serikat pekerja pemerintah dan universitas ini ternyata belum menjadi persoalan yang diperjuangkan oleh seluruh serikat buruh yang ada. Konsolidasi di antara gerakan buruh terorganisir masih sangat lemah sehingga fragmentasi dan keterputusan di antara berbagai jenis dan kalangan pekerja membuat ruang politik perburuhan yang ada sangat rentan dari berbagai macam intervensi kekuatan sosial yang berbeda kepentingan dari buruh. Tidak

hanya dari pihak pengusaha, intervensi dan intimidasi kini juga, mungkin, datang dari jaringan kekuatan oligarki yang sangat predatoris di tingkat lokal. Peranan pengendalian buruh secara koersif, yang dulu diperankan secara resmi oleh militer, kini mulai diambil tongkat estafetnya oleh berbagai macam premanisme di tingkat lokal.

Ruang politik bagi buruh selama era reformasi beririsan dengan penerapan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 2001. Desentralisasi dirancang dengan asumsi neoliberal tentang kerjasama yang harmonin antara negara, kekuatan pasar, dan masyarakat sipil yang bersemangat mendukung tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Desentralisasi mengupayakan sterilisasi terhadap politik yang dapat memberikan tekanan bagi pembangunan yang tetap berorientasi pada pertumbuhan ekonomi pro pasar. Partisipasi disalurkan dan dibatasi lewat pelembagaan-pelembagaan yang dimaksudkan untuk tidak bertentangan dengan perencanaan dan implementasi kebijakan yang bersifat teknokratik. Berbagi studi tentang desentralisasi menunjukkan menguatnya kekuatan oligarki di tingkat politik lokal, yang ternyata mampu mereorganisasi kekuatan dan jaringan sosialnya untuk membajak desentralisasi. Kekuatan oligarki dalam politik lokal tercermin dari fenomena maraknya korupsi yang juga terdesentralisasi (Smith, Obidinzki, Subarudi, Suramenggala 2003; Hadiz 2004; Henderson, Vermon, Kuncoro 2011, Alesina, Gennaioli, Lovo 2014).

Kepentingan elite-elite lokal mengintervensi ruang politik perburuhan di era reformasi sangatlah konkret. Penerapan produksi fleksibel, misalnya, membutuhkan fleksibilisasi pasar tenaga kerja, yang artinya membutuhkan pasokan pekerja *outsourcing* secara massal di tingkat lokal. Keuntungan dari bisnis outsourcing ini mencapai Rp 15 T di 2012, dan terus bertumbuh sebesar 30 persen sejak 2009 dan diperkirakan mencapai

Rp 17,5 T di tahun 2014 ini. Sementara dari 12.000 perusahaan pengerah buruh *outsourcing*, hanya 6300 perusahaan yang terdaftar di Depnaker, dimana hanya ada 100 perusahaan yang bergabung dalam asosiasi perusahaan pengerah buruh *outsourcing* (*Detik* 2012).

Pada 2012 Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pasal yang membolehkan *outsourcing* di UUK 2003, bertentangan dengan konstitusi dan karenanya menyarankan pembatasan kerja *outsourcing*. Di tahun terakhir kekuasaan SBY, Menteri Tenaga Kerja melakukan moratorium perusahaan pengerah *outsourcing*, namun, seperti dilaporkan media massa, hal itu nyaris tidak berdampak sama sekali di lapangan. Dengan besarnya keuntungan dari bisnis pengerahan buruh *outsourcing* dan juga maraknya keterlibatan elite lokal maupun nasional dalam mengembangkan bisnis ini, sementara pengawasan sangat lemah untuk menegakkan aturan sesuai UU yang membatasi jenis pekerjaan yang dapat menggunakan buruh *outsourcing*, maka tidak keliru penilaian yang menganggap bahwa negara adalah sponsor dari proses bisnis ini (Tjandaraningsih 2013). Keberadaan regulasi bukanlah penentu utama bila dibandingkan dengan kekuatan struktural dan daya tekan politik secara nyata yang lebih menentukan dinamika di antara para pihak yang terlibat dalam hubungan perburuhan di era reformasi.

Frustasi terhadap keterpinggiran dalam partisipasi di lembaga yang tersedia, gerakan buruh berevolusi secara gradual terhadap desentralisasi. Perkembangan signifikan terjadi pada periode pasca mobilisasi besar-besaran di berbagai daerah, yang berhasil membatalkan rencana revisi UU Ketenagakerjaan pada 2006. Mobilisasi-mobilisasi buruh di berbagai lokasi memasuki area publik dalam bentuk politik protes jalanan (Juliawan 2011). Demonstrasi buruh menjadi lebih militan, ditandai dengan berbagai aksi massa yang efektif sebagai tekanan untuk mendesak kenaikan upah minimum lokal. Metode pengepung-

an kantor-kantor pemerintah lokal, blokade jalan (termasuk jalan tol antar kota yang cukup vital), hingga aksi gerebek pabrik (pengepungan pabrik) untuk menekan pengusaha melakukan pengalihan status dari kontrak/*outsourcing* menjadi pegawai tetap.

Mobilisasi buruh untuk bergerak melakukan tekanan intensif beberapa tahun terkini, menjadi pola tetap yang berulang setiap menjelang akhir tahun ketika dilakukan penetapan upah minimum di tingkat lokal (kabupaten dan provinsi). Pada tahun-tahun awal, partisipasi dalam dewan pengupahan atau pengadilan hubungan industrial di tingkat lokal kurang membawa hasil yang menguntungkan. Umumnya kisah pilu di ruang tripartit terjadi karena buruh seperti dikeroyok oleh pengusaha dan pemerintah daerah yang memiliki posisi saling mendukung. Ketika kondisi kenaikan upah mendekati apa yang dituntut buruh, bukan berarti masalah selesai. Di tingkat pelaksanaan masih tersedia mekanisme pengajuan oleh pengusaha untuk meminta pengecualian, sehingga bisa terjadi praktiknya tidak mengikuti nilai yang ditetapkan. Jika buruh tidak terorganisir dengan baik sehingga tidak mampu melakukan tekanan, maka kondisinya menjadi lebih parah lagi.

Sejarah kebijakan upah minimum sendiri baru ditetapkan melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. 05/Men/1989, sebagai respon atas besarnya tekanan akibat merebaknya aksi-aksi perburuhan. Ide utamanya, upah minimum regional berfungsi sebagai pengendalian atas tekanan kenaikan upah, sebagaimana yang secara efektif dilakukan di Amerika sejak masa Nixon. Beberapa negara juga mengalami kemerosotan gerakan buruh karena dijinakkan dalam mekanisme penetapan upah di tingkat lokal. Tentu saja, kemerosotan gerakan itu ditentukan juga oleh militansi dan konsolidasi gerakan buruh antar lokasi dan kekuatan kendali perburuhan di tingkat lokal. Pengalaman negara tetangga seperti Filipina menunjukkan, gerakan buruh

menjadi lemah di tingkat lokal dan harus mengatasinya dengan melakukan konsolidasi melalui alinasi-aliansi antar serikat buruh maupun antar teritori untuk dapat menggalang kekuatan penyeimbang yang signifikan.

Mengacu survei Bank Dunia, pungutan liar terhadap pelaku industri mencapai 19-25 persen dari total biaya produksi, sementara komponen upah buruh (*labour cost*) hanya berkisar 9-12 persen. Persoalan pungutan liar tidak berkurang bahkan di era desentralisasi. Ini menunjukkan, jaringan aliansi sosial oligarki di tingkat lokal sangat kuat sehingga dapat menyesuaikan diri. Sedikit celah kadang kala tersedia akibat adanya kompetisi politik di tingkat lokal melalui pemilu dan pilkada. Ruang elektoral menyebabkan politisi, termasuk elite lokal harus bersikap populis kepada rakyat. Dukungan dan keterlibatan gerakan buruh secara gradual mulai punya nilai signifikan tertentu. Serikat buruh bahkan mulai mencoba menempuh jalan keterwakilan politik melalui jalur elektoral. Hingga saat ini, tingkat keberhasilannya masih sangat rendah walaupun mulai ada hasil beberapa caleg (calon legislatif) buruh berhasil mendapat kursi, termasuk di pemilu 2014.

Dilemanya dalam pertarungan elektoral saat ini, peranan *money politics* dan kemampuan bekerjasama dalam tingkatan tertentu dengan oligarki lokal masih sangat menentukan. Sementara pada saatnya harus berfungsi sebagai perwakilan politik buruh, batas yang segera menghadang adalah kepentingan dan karakter partai-partai borjuasi yang selama ini mendominasi kekuasaan politik lokal. Konsesi politik dan kecenderungan terjerumus mendukung *status quo,* sudah menjadi pengalaman pahit yang terjadi di berbagai negara kapitalis maju—misalnya AS, Inggris, Swedia, Jerman, dan Jepang. Pada gilirannya, ini berkonsekwensi pada semakin menurunnya dukungan buruh terhadap serikat buruh yang dianggap tidak berdaya dalam ruang politik yang dikuasai borjuasi. Maka, sekali lagi,

penting mencermati apa yang bisa dan harus dilakukan dalam ruang politik yang tersedia buat gerakan buruh.

Tantangan atau Peluang Bagi Rezim Jokowi

Sejauh ini, pemaparan yang ada bertujuan menunjukkan bahwa persoalan dan nasib buruh dari masa ke masa antar rejim politik, tidak ditentukan oleh "penegakan hukum" atau ketersediaan aturan dan kelembagaan yang memadai untuk melindungi buruh. Argumen hukum dan kelembagaan terlalu sering diajukan, bahkan oleh para aktivis serikat buruh yang garang dan sebetulnya tidak memuaskan sebagai penjelasan. Uraian dalam bagian di atas menunjukkan, posisi buruh terkait ruang politiknya dibentuk oleh tarikan struktural. Mulai dari daya pengaruh rantai produksi kapitalisme global, dominasi para oligarki politik yang cekatan menyesuaikan diri dengan perubahan ekonomi politik yang ada, dan juga kelemahan gerakan buruh untuk memanfaatkan ruang politik yang berdinamika. Paska penghancuran kekuatan rakyat terorganisir sejak 1965, gerakan buruh relatif terkungkung dalam batas-batas ekonomi dan ideologi yang dibentuk oleh strategi politik negara.

Negara di era Jokowi tidak akan otomatis menjadi negara pelindung buruh. Terlalu banyak faktor yang menghalangi harapan ideal adanya rejim politik pro buruh, setidaknya seperti masa sebelum 1965. Ataupun versi negara kesejahteraan yang dengan sadar membuat pakta sosial dengan buruh agar ada perdamaian industrial. Jokowi adalah pengusaha, begitu juga wakil presidennya Jusuf Kalla. Dalam pengalamannya sebagai kepala daerah pun (Solo dan Jakarta) maupun massa JK menjadi Wapres SBY (2004-2009), kebijakannya di bidang perburuhan sama sekali bukan prestasi yang dapat dibanggakannya. Di masa pemilu lalu, salah satu serikat buruh yang besar mendukung kandidat presiden saingan Jokowi. Elite serikat tersebut

beralasan hanya Prabowo yang bersedia membuat kontrak politik pro buruh dengan mereka. Mayoritas buruh juga skeptis dengan kehadiran para elite pengusaha nasional yang terlibat dalam tim Jokowi sejak masa kampanye. Sofyan Wanandi, pimpinan Asosiasi Pengusaha Indonesia (Apindo) yang memiliki *track record* berkonfrontasi dengan serikat buruh, ironisnya ditempatkan menjadi ketua tim sukses Jokowi bidang perburuhan.

Dengan tantangan yang sangat berlapis-lapis itu, adakah harapan? Menurut saya, kita masih bisa menggali peluang dengan menggali pengetahuan dan pemahaman yang lebih tajam dan teliti mengenai apa yang tersedia di ruang politik masa Jokowi. Pemaparan tentang sejarah ruang politik perburuhan dari masa ke masa, menunjukkan adanya beberapa ruang yang harus dapat diperkuat oleh rezim Jokowi, yang selama kampanye mengedepankan citra partisipasi dan keinginan untuk menghormati hak asasi manusia (sebagai perbedaan yang kontras dengan rival politiknya yang adalah pelanggar HAM). Ruang tersebut adalah: (a) ruang berorganisasi di pabrik/perusahaan/tempat kerja (*workplaces*); (b) ruang pembelaan terhadap perempuan dan reproduksi sosial; (c) ruang politik praktis buat serikat buruh, khususnya dalam konteks desentralisasi dan politik tingkat lokal; dan (d) ruang turut mengendalikan model produksi industri.

Ruang politik berorganisasi akan meningkatkan secara signifikan standar perburuhan kita di antara negara-negara lain. Pemerintah Jokowi harus menjadi teladan dalam penegakan hukum dengan mendorong secara aktif adanya perwakilan buruh dalam bentuk serikat buruh di setiap tempat kerja, termasuk di instansi-instansi pemerintahan. Keberadaan serikat buruh di setiap tempat kerja akan menjadi model hubungan industrial yang membudaya dan melindungi semua jenis pekerja, termasuk para buruh migran yang terus menjadi problem kare-

na maraknya kasus penganiayaan yang di alami di negara tujuan kerja. Dalam diplomasi maupun di tingkat kesadaran buruh akan terpatri bahwa serikat buruh adalah organisasi yang melindungi buruh, baik di dalam maupun di negara lain tempat tujuan kerja warga negara Indonesia. Standar perburuhan yang tinggi akan menjadi dasar acuan dalam membuat kesepakatan dengan negara lain yang sangat tidak menghormati perlindungan terhadap pekerja migran kita. Buruh migran pun memiliki rujukan tentang standar perburuhan yang dapat dilihat di dalam negeri.

Ruang politik yang meningkatkan demokrasi harus dapat mentransformasi tempat kerja dan tempat tinggal. Patriarki yang juga turut terlibat dalam penundukkan buruh, harus dapat diimbangi dengan politik afirmasi negara terhadap perempuan pekerja. Negara mendorong aktif, melalui kerja sama antar kementerian (tenaga kerja, pemberdayaan perempuan, sosial, dan kesejahteraan rakyat) agar posisi perempuan pekerja mendapat perlindungan dan penguatan. Fasilitas di tempat kerja dan dalam proses kerja, harus mengakomodasi kebutuhan perempuan pekerja yang saat ini harus menanggung beban berlapis-lapis selain mencari nafkah. Sudah ada peraturan tentang penyediaan tempat menyusui untuk ibu bekerja tapi masih sangat diabaikan dalam prakteknya. Tempat pengasuhan anak (*day-care*), sama sekali belum masuk dalam kebijakan perburuhan yang ada. Harus didorong pula perubahan atas upah perempuan secara umum yang selalu dianggap lajang (tidak memiliki tunjangan untuk keluarga). Perubahan struktural atas kondisi perempuan pekerja, akan mengubah juga kondisi yang terjadi hingga saat ini, yakni perempuan sangat terpinggir dalam kepengurusan dan kepemimpinan serikat buruh yang masih turut berwatak patriarkis.

Ruang politik praktis dimana serikat buruh nyaris sama sekali tidak terwakili dalam perpolitikan nasional dan tingkat

lokal harus diubah. Jokowi harus mengubah situasi dalam masa kampanye, dimana cukup banyak buruh tergiring dalam jebakan kampanye politik pro otoriterisme dan nostalgia Orde Baru yang anti Hak Asasi Manusia. Harus diupayakan bentuk-bentuk representasi politik serikat buruh yang dapat menjadi pijakan bagi peningkatan partisipasi serikat buruh dalam politik praktis. Akibatnya, Jokowi tidak harus kebingungan berhadapan dengan berbagai persoalan perburuhan karena adanya interaksi yang aktif dan demokratis melalui artikulasi gagasan dan tuntutan politik yang dapat diupayakan secara partisipatif, dari mulai tingkatan tempat kerja, di tingkat lokal, hingga tingkat nasional. Ini adalah strategi yang patut dipertimbangkan untuk dilaksanakan secara serius dan konkret dalam upaya melawan blok politik koalisi oligarki baik di tingkat nasional maupun lokal, yang tidak akan berhenti dari kekalahan dalam pemilu dan akan terus melakukan deligitimasi terhadap pemerintahan Jokowi.

Reproduksi sosial tidak hanya menyangkut soal afirmasi politik terhadap perempuan pekerja, tapi juga menyangkut kesehatan dan pendidikan masyarakat yang sejauh ini menjadi janji politik utama Jokowi masa pemilu melalui contoh program Kartu Indonesia Sehat (KIS) dan Kartu Indonesia Pintar (KIP). Akan lebih baik bila ide dalam visi-misi Jokowi untuk mengutamakan kesehatan dan pendidikan masyarakat, diintegrasikan dengan visi penguatan industri nasional yang dijanjikan akan melakukan program pengendalian inflasi untuk membantu kesejahteraan buruh. Program yang membantu buruh menata dan memajukan kualitas pola konsumsinya, dapat diintegarasikan antara serikat buruh, koperasi, dan pemerintah. Pola konsumsi buruh yang lebih tertata dapat menyumbang secara konkret pada upaya mengurangi dampak inflasi terhadap kesejahteraan buruh. Bila ketiga ruang di atas dibantu untuk memperkuat dan memancing partisipasi aktif buruh, maka rezim Jokowi telah

turut membuka jalan agar isu perburuhan tidak melulu berkutat pada soal upah dan status kerja. Tetapi jauh lebih berkualitas seperti di masa sebelum 1965, dimana buruh dengan pengalaman dan pengetahuannya dari proses kerja akan menyumbang gagasan dan praksis model industri yang memajukan kesejahteraan bangsa secara bermartabat.

Tantangan perburuhan lain yang mungkin perlu dipikirkan oleh mereka yang berjuang untuk kondisi perburuhan yang lebih baik di Indonesia, adalah pengetahuan tentang ruang politik perburuhan yang harus dikembangkan secara ilmiah di rezim Jokowi ini, karena selama ini pengetahuan dan kapasitas memanfaatkan ruang tersebut masih terbatas. Ruang politik memang, sejauh ini, masih dipahami semata sebagai metafora, atau diasosiasikan dengan peluang politik. Pengatahuan mengenai ruang politik harus juga dilengkapi dalam pengertian geografi politik. Selama ini sudah diketahui bahwa modal memiliki kekuatan dengan kemampuannya untuk berpindah dengan cepat dan mudah dari suatu lokasi ke lokasi lain dalam era globalisasi ini. Kemampuan mengatasi ruang itu dapat disebut sebagai "*spatial-fix*". Kita juga membutuhkan pengetahuan ruang politik yang komprehensif agar memungkinkan rakyat pekerja mengembangkan *spatial-fix* yang dapat mengatasi dampak merusak secara sosial dari *spatial-fix* kekuatan modal.

Kubu pengusaha yang berinvestasi untuk mendapat manfaat dari menunggangi pemerintahan Jokowi, tidak akan dengan mudah menyetir kebijakan pemerintahan Jokowi bila ditempatkan dalam ruang politik yang terbuka dan demokratis. Perhatian dan simpati publik akan memaksa mereka mendorong lebih banyak konspirasi untuk memenangkan kepentingan mereka melalui mekanisme tertutup. Untuk itu, kalangan relawan progresif yang memiliki keberpihakan terhadap kondisi perburuhan dan konsisten melawan oligarki yang selama ini menguasai politik kita, harus menempatkan buruh sebagai kekuatan

aliansi yang strategis dan juga memiliki kemampuan mobilisasi yang efektif buat memastikan rezim Jokowi membawa hasil yang sungguh bertolak belakang dari rezim-rezim anti rakyat sebelumnya.

Kepustakaan

Alesina, Alberto, Caterina Gennaioli, and Stefania Lovo. 2014. "Ethnic Diversity and Deforestation: Evidence from Indonesia."

Atzeni, Maurizio. 2010. *Workplace conflict: mobilization and solidarity in Argentina*. New York: Palgrave Macmillan Ltd.

Babson, Steve. 1995. *Lean work: Empowerment and exploitation in the global auto industry*: Wayne State University Press.

Caraway, Teri L, Michele Ford, and Hari Nugroho. 2014. "Translating membership into power at the ballot box? Trade union candidates and worker voting patterns in Indonesia's national elections." Democratization (ahead-of-print):1-21.

Castle, James. July 20 2001. "Time for New Era of Labor Relations." *The Jakarta Post*, 7.

Clark, Gordon L. 1985. "The spatial division of labor and wage and price controls of the Nixon administration." *Economic geography* no. 61 (2):113-128. doi: 10.2307/143867.

Djumena, Erlangga. 2012. "Pengawasan Lemah Picu Alih Daya Jelek." *Kompas*, 18 Juli.

Ford, Michele. 2013. "Employer Anti-Unionism in Democratic Indonesia." In *Global Anti-Unionism: Nature, Dynamics, Trajectories and Outcomes*, edited by Gregor Gall and Tony Dundon, 224. Palgrave Macmillan.

Hadiz, Vedi R. 2004. "Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives." Development and Change no. 35 (4):697-718. doi: 10.1111/j.0012-155X.2004.00376.x.

Hadiz, Vedi R. 2010. *Localising power in post-authoritarian Indonesia: a Southeast Asia perspective*. Stanford, Calif: Stanford University Press.

Henderson, J Vernon, and Ari Kuncoro. 2011. "Corruption and local democratization in Indonesia: The role of Islamic parties." *Journal of Development Economics* no. 94 (2):164-180.

Hutchison, Jane. 2012. "Labour politics in Southeast Asia: The Philippines in comparative perspective." In *Handbook of Southeast Asia Politics*, edited by R. Robison, 40-52. London: Routledge.

Ismar, Andreas. 2014. "What Do Indonesia's Labor Unions Look Like." *The Wall Street Journal*, May 1.

Manning, Chris. 1998. *Indonesian labour in transition: An East Asian success story?*

McKay, S. C. 2004. "Zones of regulation: Restructuring labor control in privatized export zones." *Politics & Society* no. 32 (2):171-202. doi: Doi 10.1177/0032329204263069.

Moody, Kim. 1997. *Workers in a lean world: unions in the international economy*. London: Verso.

Mufakhir, Abu. 2014. "Grebek Pabrik" in Bekasi: Research Note on Unions'Mobilisation Strategy." I*n Worker Activism after Reformasi 1998 A New Phase for Indonesian Unions?*, edited by Jafar Suryo - menggolo. Hongkong: Asia Monitoring Resource Centre.

Nurhayat, Wiji. 2012. "Duh, 5.000 Perusahaan Outsourcing Beroperasi Secara Ilegal." *detik.com*, 9 November.

Smith, Christopher. 2004. "" Whose Streets?": Urban Social Movements, and the Politicization of Space." *Public* (29).

Smith, Joyotee, Krystof Obidzinski, Subarudi Subarudi, and Iman Suramenggala. 2003. "Illegal logging, collusive corruption and fragmented governments in Kalimantan, Indonesia." *International Forestry Review* no. 5 (3):293-302.

Statistik, Biro Pusat. 2014. Berita Resmi Statistik No.38/05/Th.XVII. Jakarta: Biro Pusat Statistik.

Sukmana, Yoga. 2014. "Potensi Pasar 'Outsourcing" Indonesia Capai Rp 17,5 Triliun." *Kompas*, 1 Juli.

Taylor, Andrew. 1989. *Trade Unions and Politics: a comparative introduction*: Macmillan Basingstoke.

BAB 9

Mencari Aspirasi Politik Diaspora Indonesia Masa Pemerintahan Baru

Wahyu Susilo

SALAH SATU ELEMEN BANGSA INDONESIA YANG SELAMA INI kerap dilupakan (dan sering kali dikorbankan) adalah kelompok *diaspora* Indonesia. Mereka adalah orang-orang Indonesia yang berada di luar negeri. Baik karena pekerjaan atau situasi yang memaksa, mereka harus berada di luar negeri dalam jangka waktu yang lama.

Di antara mereka, dalam jumlah yang besar, adalah para buruh migran Indonesia. Sebagian lainnya adalah mereka yang sedang belajar dan mendirikan ladang usaha di negeri orang. Namun, ada juga mereka berada di luar negeri karena mengungsi akibat krisis politik 1965-1966 dan krisis politik 1998.

Adalah hal yang patut diapresiasi, ketika ada inisiatif untuk menyuarakan aspirasi kaum diaspora Indonesia yang selama ini terlupakan dalam wadah Diaspora Indonesia. Harus diakui, inisiatif ini berasal dari kalangan diaspora kerah putih yang mencoba mendorong aspirasi politiknya mengenai dwi kewarganegaraan dan hak untuk dipilih bagi diaspora Indonesia dalam Pemilu Legislatif.

Aspirasi tersebut dimulai dengan terselenggaranya Kongres Diaspora Indonesia I di Los Angeles, Amerika Serikat pada

2012. Kongres perdana ini lebih merupakan institusionalisasi diaspora Indonesia. Pasca kongres ini, bermunculan pengelompokan diaspora Indonesia di berbagai negara.

Penyelenggaraan Kongres Diaspora II berlangsung di Jakarta pada 18-20 Agustus 2013, dengan tema "Pulang Kampung". Dibanding Kongres perdana, liputan media massa lebih semarak pada Kongres Diaspora Indonesia II.

Mayoritas media massa menonjolkan bahwa kaum Diaspora Indonesia ini mereka yang meraih sukses dan "mengharumkan" nama Indonesia dengan peranannya di ladang bisnis, panggung selebritas atau arena organisasi internasional. Wajah dan omongan mereka menghias media massa di Indonesia, sebagai orang-orang sukses Indonesia di luar negeri. Merekalah yang menjadi narasumber dengan tema-tema besar, Indonesia Sebagai Emerging Power Dunia, Bersaing Di Pentas Global, Aerospace dan Masa Depan Indonesia Tahun 2050. Perbincangan tema-tema besar di ruang-ruang diskusi Kongres Diaspora Indonesia, menerbitkan optimisme tentang masa depan ekonomi Indonesia. Namun, di luar ruang-ruang diskusi tersebut, di dalam dunia nyata, rupiah makin merosot. Demikian juga di lantai bursa, harga-harga saham terjun bebas.

Penonjolan media massa bahwa kaum Diapora Indonesia itu adalah wajah-wajah Indonesia yang sukses, tentu akibat dominasi kaum diaspora kerah putih dalam organisasi Diaspora Indonesia.

Benarkah mereka mewakili wajah Diaspora Indonesia? Berdasar data Kementerian Luar Negeri RI yang dikumpulkan dari semua Perwakilan RI di seluruh dunia, diperkirakan ada sekitar 6,5 juta warga negara Indonesia yang sedang berada di luar negeri. Dan dari jumlah tersebut, sebagian besar (sekitar 4,5 juta) adalah warga negara Indonesia yang berstatus sebagai buruh migran, sering disebut sebagai TKI. Dengan demikian, sebenarnya buruh migran Indonesia adalah kaum Diaspora In-

donesia yang terlupakan. Lebih spesifik lagi, kaum buruh migran ini adalah perempuan Indonesia yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga di luar negeri.

Namun realitas buruh migran Indonesia ini tidak tercermin dalam gegap gempita Kongres Diaspora Indonesia II. Perbincangan mengenai kerentanan buruh migran Indonesia, tidak muncul dalam forum besar (*plenary session*), tetapi hanya terselip dalam agenda tambahan *taskforce* ketenagakerjaan yang sepi dari perhatian. Agenda tentang buruh migran, bahkan sama sekali tidak muncul dalam Kongres Diaspora I yang berlangsung pada Juli 2012 di Los Angeles.

Munculnya agenda buruh migran di Kongres Diaspora Indonesia II di Jakarta tak lepas dari protes dari kalangan buruh migran Indonesia yang didiskriminasikan dalam setiap perbincangan tentang Diaspora Indonesia. Seakan-akan agenda Diaspora Indonesia hanya milik para pengusaha, selebritas dan pekerja kerah putih (bergaji tinggi), dan memicingkan mata untuk buruh migran yang berupah rendah.

Wajah Diaspora yang juga tersembunyi (disembunyikan) dalam Kongres Diapora Indonesia I dan II adalah para eksil (pelarian politik), yang dipaksa untuk meninggalkan Indonesia dan menanggalkan kewarganegaraan saat peralihan kekuasaan yang dilanjutkan dengan tragedi kemanusiaan 1965. Ada ribuan eksil yang kehilangan hak-hak sipil politik dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya pada saat mereka harus meninggalkan pekerjaan, keluarga dan negara yang dicintainya. Namun agenda tersebut sama sekali tak tersentuh. Tragedi Kemanusiaan Mei 1998, yang mewujud dalam amok dan perkosaan massal, juga memicu arus pengungsian warga Indonesia ke luar negeri akibat luka fisik dan trauma psikis yang dibawa sepanjang hidup. Dalam kondisi masa lalu yang kelam ini, seharusnya Diaspora Indonesia turut serta menjadi bagian yang menuntut adanya penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu.

Dari nama-nama besar yang sering disebut media sebagai orang Indonesia sukses di luar negeri dan yang berbicara di sesi pleno Kongres Diaspora Indonesia II, hanya Sri Mulyani (mantan Menteri Keuangan RI dan sekarang petinggi di Bank Dunia), yang menyatakan bahwa buruh migran Indonesia itu juga Diaspora Indonesia, yang punya peran signifikan menggerakkan ekonomi Indonesia dengan kiriman remitansinya. Agenda yang ditawarkan untuk diperjuangkan Diaspora Indonesia juga konkret: biaya pengiriman remitansi harus diturunkan hingga 5 persen. Tentu saja cara pandang ini tetap dalam perspektif Bank Dunia yang melihat buruh migran dan remitansi adalah penggerak pembiayaan pembangunan.

Biaya pengiriman remitansi (yang besarannya antara 15-30 persen), merupakan salah satu beban yang harus ditanggung buruh migran Indonesia, selain skema pemotongan upah dan beban biaya birokrasi. Hal ini yang membuat tata kelola migrasi tenaga kerja Indonesia hingga saat ini berbiaya tinggi dan berbasis pada jeratan utang (*debt-financed migration*).

Realitas tersebut harusnya menjadi agenda serius yang menjadi perhatian para penggerak Diaspora Indonesia, yang selama ini lebih berorientasi pada aspirasi "kelas menengah" Diaspora Indonesia mengenai *dual-citizenship* (dwikewarganegaraan) dan *diaspora-political representativeness* (keterwakilan politik diaspora). Tentu saja dua agenda ini tetap penting diperjuangkan tanpa harus menegasikan/mengabaikan aspirasi buruh migran Indonesia yang merupakan wajah Diaspora Indonesia yang selama ini terpinggirkan.

Ini tentu juga menjadi pengingat bagi pemerintah Indonesia, yang selama ini hanya peduli pada remitansi yang mengalir makin deras ke Indonesia, tanpa pernah memikirkan secara serius kerentanan yang dialami oleh para pengalir remitansi ini serta bagaimana remitansi ini bisa mengalir. Berkali-kali Prof DR Anwar Nasution di kolom opini harian *Kompas*, juga meng -

ungkapkan kekhawatirannya bahwa ekonomi Indonesia akan makin bergantung pada aliran remitansi (dan ekspor bahan mentah), namun tak pernah punya perencanaan yang serius untuk menata ulang skema pengiriman buruh migran yang eksploitatif dan amburadul.

Pemilu Presiden 2014 menjadi arena berpolitik yang dinamis bagi kaum Diaspora Indonesia, yang selama ini diabaikan dan abai dalam kontestasi politik nasional. Baru kali ini kita menyaksikan antusiasme para perantau di luar negeri mengikuti Pemilu Presiden 2014. Insiden yang dipicu dari protes para pemilih yang tidak mendapatkan hak pilihnya saat Pilpres RI di Hongkong dan Los Angeles, memperlihatkan betapa mereka merasa penting untuk memberikan saham bagi pemerintahan baru melalui suara mereka dalam pemilu presiden.

Harus diakui ada efek Jokowi yang memicu partisipasi aktif kaum diaspora dalam Pemilihan Presiden 2014. Migrant CARE yang memantau Pemilu 2014 (Legislatif dan Presiden) sudah melihat gelagat ini. Sejak tahapan sosialisasi, banyak buruh migran ingin memastikan apakah Jokowi akan maju menjadi Presiden. Hal yang tak terduga dari penyelenggaraan pemilu awal (*early voting*) saat Pilpres 2014, adalah berlangsungnya efek viral pemilih Jokowi di luar negeri. Efek viral itu, setidaknya, ditularkan oleh buruh migran Indonesia yang memilih Jokowi dan menyampaikan pilihan politiknya ke keluarganya di tanah air yang baru akan memilih beberapa hari berikutnya.

Dukungan kuat terhadap Jokowi ini adalah imbal balik dari tawaran program perlindungan buruh migran yang komprehensif dari visi-misi capres Jokowi-JK. Dalam visi-misi capres Jokowi-JK, persoalan buruh migran akan dipecahkan dalam pendekatan multidimensi: mulai dari politik luar negeri, perlindungan HAM dan kelompok rentan, pemberdayaan perempuan dan memastikan kepentingan kelompok pekerja.

Dengan terpilihnya Jokowi-JK sebagai pemimpin untuk

lima tahun ke depan, kaum diaspora harus memastikan bahwa aspirasi politiknya tidak hanya dibincangkan dalam hiruk-pikuk Pilpres 2014 dan menjadi senyap sesudahnya. Pemerintahan baru tak boleh lagi mengulangi sikap pemerintahan lama yang hanya "mata duitan" pada aliran remitansi kaum diaspora, tetapi terus melanjutkan diskriminasi dan eksploitasi para kaum Diaspora Indonesia.

Coba lihatlah praktik diskriminasi yang dialami oleh buruh migran Indonesia yang berupah rendah. Jika Anda sarjana pertambangan atau teknologi informasi, tentu tidak terlalu kesulitan mendapatkan informasi mengenai peluang pekerjaan, baik di dalam dan luar negeri. Juga jika Anda peneliti atau pengajar, tak terlalu sulit untuk mendapatkan informasi mengenai pekerjaan, pun yang diluar negeri.

Seandainya kemudian Anda berminat bekerja ke luar negeri untuk bekerja sebagai ahli pertambangan, *programmer,* periset ataupun pengajar tentu dengan mudah mengaksesnya. Hanya dengan mengirim email ke institusi yang dituju, tanpa melalui prosedur birokrasi yang ruwet dan tak banyak biaya yang Anda keluarkan, Anda sudah bisa menjalani proses dengan pencari tenaga kerja. Jika Anda diterima dalam proses rekrutmen ini, Anda pasti mendapatkan upah layak berkali-kali lipat dengan upah yang Anda terima di Indonesia.

Coba bandingkan dengan proses rekrutmen untuk buruh migran Indonesia di sektor kerah biru (upah rendahan), seperti pekerja rumah tangga, perkebunan, konstruksi, industri manufaktur atau transportasi. Hampir semua fase yang dilewati dalam rekrutmen tenaga kerja upah rendah ini malah tidak ada yang gratis dan bahkan biayapun bisa berlipat ganda.

Kalau Anda melek informasi, peluang dan lowongan kerja bisa diakses dengan lowongan di surat kabar ataupun akses *online*. Jangan bayangkan kemewahan serupa bisa dinikmati mayoritas calon pencari upah rendah untuk bekerja luar negeri.

Kelangkaan informasi (yang seharusnya menjadi bagian dari pelayanan publik pemerintah) ini menjadi titik awal praktik percaloan tenaga kerja yang memonopoli informasi peluang kerja untuk mengakumulasi keuntungan dari ketidaktahuan calon pencari kerja.

Sejak di desa asal, calon pencari kerja sudah dibebani biaya birokrasi resmi (maupun pungli) dari pengurusan surat identitas, misalnya KTP dan surat pindah. Di daerah-daerah kantong TKI, pengurusan dokumen biayanya bisa berlipat-lipat kalau dimaksudkan untuk kelengkapan dokumen untuk bekerja ke luar negeri.

Nah, jika pencari tenaga kerja kerah putih tidak diwajibkan untuk menggunakan jasa pihak ketiga dalam mencari pekerjaan, maka para calon tenaga kerja berupah rendah ini malah diwajibkan untuk menggunakan jasa pihak ketiga (nama resminya Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia Swasta), dalam memproses pencarian kerjanya dan konsekuensinya adalah membayar jasa kepada pihak ketiga ini. Padahal, dalam soal rekrutmen tenaga kerja di beberapa negara, calon tenaga kerja bisa memproses secara mandiri melalui mekanisme *calling visa* seperti yang biasa dilakukan pencari kerja kerah putih.

Mekanisme pembebanan biaya yang harus dibayarkan ke pihak ketiga (PPTKIS) ini dalam praktiknya tak ubahnya mekanisme penjeratan utang (*debt bondage*) yang menjerumuskan pencari kerja menjadi sapi perahan.

Diskriminasi yang sangat kasat mata adalah dalam proses pengurusan dokumen perjalanan paspor untuk calon tenaga kerja Indonesia. Jika Anda memproses pembuatan paspor baru atau memperpanjang paspor, biaya pembuatannya sebesar Rp 255.000. Perhatikan dengan seksama formulir yang Anda isi: pasti ada pernyataan bahwa paspor yang Anda proses tidak boleh digunakan untuk tujuan menjadi TKI (melalui proses PPTKIS). Mengapa? Karena memang untuk pembuatan paspor

untuk TKI, biasanya dikhususkan melalui kantor-kantor imigrasi tertentu. Ini tentu adalah bentuk diskriminasi. Dalam struktur biaya penempatan resmi yang dikeluarkan Kemenakertrans, biaya pembuatan paspor TKI sebesar Rp 1.500.000. Kok beda dengan biaya yang reguler (Rp.255.000)? Disinilah praktik *profit taking* berlangsung dengan kebijakan diskriminatif yang dilegalkan oleh institusi negara!

Hanya dengan menelisik perbedaan perlakuan antara pencari kerja kerah putih dan pencari kerja kerah biru, mata kita dibelalakkan oleh berlangsungnya praktek diskriminasi yang berlangsung secara langgeng dan sistemik hingga saat ini. Fakta tentang diskriminasi perlakuan TKI sebagai penumpang pesawat di bandara, baik pada saat keberangkatan maupun saat kepulangan, juga telah banyak dilaporkan oleh media massa dan testimoni korban.

Tentu saja kita tak ingin ada pelanggengan tak berkesudahan untuk kebijakan dan praktek diskriminasi terhadap buruh migran Indonesia. Dalam kepemimpinan SBY selama sepuluh tahun ini, alih-alih mengupayakan payung perlindungan bagi buruh migran, yang nyata berlangsung adalah proses eksploitasi buruh migran dengan landasan legal UU No. 39/2004 yang penuh pasal diskriminatif dan nir perlindungan.

Agenda perlindungan bagi buruh migran adalah agenda penting bagi kaum diaspora Indonesia yang harus didesakkan pada pemerintahan baru.

BAB 10

Kapitalisme sebagai Problem Pokok: Menimbang Nasionalisme Sumber Daya Alam dan Korupsi di Pertambangan

Anto Sangaji

TULISAN INI MEMBERIKAN PERHATIAN PADA DUA SOAL KRU-sial dalam industri pertambangan yang menarik perhati - an luas saat ini, yakni, nasionalisme sumber daya alam (*resource nationalism*) dan korupsi. Jokowi-JK dalam visi-misi pemilihan presiden dan wakil presiden lalu memberikan juga perhatian terhadap kedua hal tersebut. Tulisan ini berargumen bahwa pandangan arus utama (*mainstream*) tentang nasionalisme sumber daya alam (SDA) dan korupsi dalam industri pertambangan memiliki keterbatasan karena kedua isu ini dilihat secara terisolasi dari problem kapitalisme. Menggunakan kerangka kerja teori nilai kerja (*labour theory of value*, LTV), roh ekonomi-politik Marxisme, catatan ini menganjurkan kritik radikal terhadap industri pertambangan di tengah fakta bahwa industri modern di sektor ini bersandar pada corak produksi kapitalis. Dari kaca - mata ini, saya memastikan bahwa kecuali kemungkinan bisa melakukan beberapa hal reformis dan populis, Jokowi-JK tidak bisa menegerjakan sesuatu yang jauh lebih maju dari yang su - dah dilakukan oleh SBY-Boediono.

Nasionalisme SDA dan Korupsi

Sebagai sektor yang sumbangannya sangat signifikan terhadap geliat ekonomi dalam skala nasional (lihat Tabel 1), pertambangan merupakan salah satu sektor paling kritikal secara ekonomi-politik. Sektor ini menjadi salah satu arena pertarungan antara berbagai kepentingan, seperti negara (nasional dan lokal), perusahaan-perusahaan transnasional, perusahaan-perusahaan nasional, masyarakat di sekitar areal pertambangan dsb. Tidak heran, dalam visi, misi dan program aksi, Jokowi-JK

TABEL 1. Beberapa Indikator Pertambangan Umum Indonesia

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PNBP: - Nilai (IDR trilyun) - % dari total nilai PNBP	 8,6 -	 12,5 4,65	 15,3 6,7	 18,6 11,07	 24,2 7,31	 25,0 7,33	 - -
PDB: - Nilai (IDR trilyun) - % dari total nilai PDB	 - -	 57,5 2,76	 63,8 2,92	 68,4 2,95	 70,4 2,85	 75,4 2,88	 79,4 2,86
Ekspor: - Nilai (USD miliar) - % dari total nilai ekspor	 11,8 10,34	 14,9 10,87	 19,6 16,89	 26,7 16,93	 34,6 17,0	 31,3 16,47	 - -
PMA: - Nilai (USD miliar) - % dari total nilai PMA	 0,3 2,91	 0,1 0,67	 0,3 2,77	 2,2 13,58	 3,6 18,55	 4,2 17,14	 4,8 16,8
PMDN: - Nilai (IDR trilyun) - % dari total nilai PMDN	 0,6 1,72	 0,5 2,46	 1,7 4,50	 3,0 5,1	 6,9 9,1	 10,4 11,29	 18,8 14,6

SUMBER: Diolah dari BKPM (2014); BI (2014); ESDM (2013).

memberikan perhatian khusus terhadap sektor ini. Selain komitmen terhadap pemberantasan korupsi di sektor pertambangan, di bawah slogan "Berdikari dalam Bidang Ekonomi," keduanya merumuskan program aksi di bidang ini dengan menekankan semangat nasionalisme yang kental:

> "Kami berkomitmen untuk penguasaan sumber daya alam melalui pertama *peningkatan jumlah pengusaha tambang nasional* harus semakin banyak. Kedua, masyarakat lokal/sekitar tambang harus memperoleh manfaat langsung dari pengelolaan tambang di wilayah mereka. Ketiga, harus terdapat penguatan koordinasi pengelolaan pertambangan di bawah Menko, atas dasar prinsip keberpihakan, efisiensi dan efektifitas. Keempat, *porsi penerimaan negara dari hasil tambang secara bertahap harus meningkat*. Kelima, *pengolahan hasil tambang atau kebijakan hilirisasi harus segera dilakukan* dengan tujuan untuk menurunkan impor dan meningkatkan ekspor hasil tambang yang sudah diolah. Keenam, pengurangan secara drastis konflik antara masyarakat lokal dan perusahaan tambang. Ketujuh, jumlah usaha pertambangan rakyat harus meningkat. Kami berkomitmen mambangun regulasi yang mewajibkan CSR dan/atau saham yang diperuntukkan untuk masyarakat lokal/sekitar tambang, *penguatan kapasitas pengusaha nasional (termasuk penambang rakyat) dalam pengelolaan sumber tambang* yang berkelanjutan. Terkait dengan itu, perlu diberikan *insentif fiskal dan non fiskal bagi investor khususnya investor nasional* yang mau mengembangkan *industri pengolahan bahan tambang* di dalam negeri. Kami juga berkomitmen dalam *re-negosiasi pengelolaan sumber tambang berbasiskan keuntungan yang setara* (i.e., *equal proft sharing*) *antara pemerintah dan korporasi baik domestik maupun asing* harus dirancang sebagai bagian dari penguatan kapasitas [cetak miring ditambahkan]."[1]

Cukup *fair* untuk mengatakan bahwa apa yang dikemukakan di atas tidak banyak berbeda –kalau tidak ingin bilang identik—dari yang sudah dan tengah dikerjakan oleh SBY

Nasionalisme SDA

Sejak pertengahan 1980an, lebih dari 90 negara memperkenalkan regulasi baru atau merevisi regulasi yang sudah ada di sek-

1. Visi, Misi, dan Program Aksi Jokowi Jusuf Kalla 2014, hlm. 36-37.

tor pertambangan dalam usaha menarik investasi asing langsung (*foreign direct investment*).[2] Di tengah arus besar liberalisasi investasi itu, dalam beberapa tahun terakhir, terjadi apa yang disebut sebagai kebangkitan nasionalisme SDA.[3] Berbagai lembaga pro-pasar seperti Unctad, Boston Consultancy, Ernst & Young mencatat kemunculan nasionalisme SDA dalam bisnis tambang global. Ernst & Young, misalnya, menempatkan salah satu resiko utama yang menghadang laju investasi dalam pertambangan global saat ini adalah nasionalisme SDA.[4] Wujudnya, pemerintah-pemerintah tuan rumah (*host countries*), termasuk Indonesia, yang kaya mineral menggunakan pendekatan regulasi ketat dengan maksud mengeruk pendapatan lebih besar dari industri berbasis sumber daya alam, termasuk pertambangan. Caranya, pemerintah memaksa peningkatan pajak dan royalti, divestasi saham, nasionalisasi, dll. Perusahaan-perusahaan transnasional, ditopang pundit neoliberal, menentang nasionalisme SDA, karena menekan tingkat profit.

Sejak 2009, pemerintahan SBY menerapkan kebijakan pertambangan yang nasionalistik melalui Undang-undang (UU) No. 4/2009 tentang Mineral dan Batubara (Minerba). Setelah lebih 40 tahun berada di bawah UU No 11/1967 tentang Pokok-pokok Pertambangan yang pro-pasar, SBY menerbitkan UU baru yang secara prinsip merupakan kebalikan. UU ini memangkas berbagai insentif istimewa yang sebelumnya dinikmati kelas kapitalis transnasional, seperti tingkat royalti rendah, jaminan penguasaan lahan dan deposit yang luas dan dalam kurun waktu lama, serta kepastian hak milik tanpa ancaman pengambil-alihan oleh negara dan entitas bisnis nasional. UU

2. Lihat Gavin Bridge. 2004. 'Mapping the Bonanza: Geographies of mining investment in an era neoliberalism reform.' *Professional Geographer* 56(3): 406-21.
3. T. Johnson. 2007. 'The return of resource nationalism. Council on Foreign Relations.' 13 August. http://www.cfr.org/publication/13989/rise_of_resource_nationalism.html Akses, 10 Desember 2011.
4. Ernst & Young. 2013. *Business Risks Facing Mining and Metals 2013-2014*. 23-6.

Minerba membatasi penguasaan lahan, peningkatan royalti, kewajiban divestasi bagi perusahaan asing hingga 51 persen, pembangunan pabrik pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri, perubahan kontrak karya (KK) menjadi izin usaha pertambangan (IUP), dan penggunaan barang dan jasa dalam negeri. Pemerintahan SBY juga kemudian memaksa semua perusahaan tambang yang sudah beroperasi di bawah skema KK dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara (PKP2B), agar melakukan renegosiasi di meja perundingan. Tetapi, hingga akhir 2013, tidak ada satu kesepakatan pun antara perusahaan-perusahaan tambang dengan pemerintah tentang materi renegosiasi.

Dalam beberapa tahun terakhir, soal paling kontroversial dari nasionalisme SDA adalah larangan ekspor mineral mentah. Setelah debat keras karena perlawanan dari perusahaan-perusahaan tambang bertahun-tahun, maka sejak 12 Januari 2014 pemerintahan SBY menerapkan larangan ekspor mineral mentah. Seketika, ratusan pengusaha nasional pemegang IUP menghentikan produksi. Akibatnya, terjadi pemutusan hubungan kerja (PHK) terhadap belasan hingga puluhan ribu buruh tambang di seluruh pelosok tanah air. Pukulan juga menimpa perusahaan-perusahaan transnasional pemegang KK seperti PT. Freeport Indonesia dan PT. Newmont Nusa Tenggara. Karena tidak bisa melakukan ekspor konsentrat tembaga, kedua perusahaan terpaksa melakukan pengurangan produksi hanya untuk kebutuhan pasar domestik. Perusahaan kemudian "merumahkan" banyak buruh. Newmont mengklaim 80 persen dari 4.000 pekerjanya di tambang Batu Hijau, Sumbawa, NTB, ditempatkan dalam status *stand by* dengan pemotongan gaji sejak Juni 2014. Pemerintah memaksa kedua perusahaan yang sejak awal menentang *beleid* itu untuk melakukan renegosiasi KK.[5]

5. *Bloomberg Businessweek*, 13-19 January 2014:8-18; *MBM Gatra* 16-22 Januari 2014:12-7; *MBM Gatra*, 26 Desember 2013-1 Januari 2014:14-21; *Coal & Mine-*

Ternyata, proses renegosiasi berlangsung tidak mudah. Khusus dengan Newmont Nusa Tenggara, larangan ekspor konsentrat tembaga berbuntut gugatan arbitrase perusahaan tambang asal Amerika Serikat itu di International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Belakangan, Newmont menarik gugatan dan bersedia kembali di meja renegosiasi, setelah pemerintah memberi ancaman terminasi terhadap perusahaan itu.[6] Sementara itu, renegosiasi dengan Freeport Indonesia sudah mendapat titik terang. Sejak Agustus tahun ini, pemerintah membolehkan perusahaan itu mengekspor kembali konsentrat tembaga hingga akhir 2016, batas waktu ekspor mineral mentah tertentu. Awal Agustus lalu Freeport sudah mengapalkan 11.000 ton konsentrat tembaga ke Tiongkok dari kuota ekspor selama semester II 2014 sebanyak 763.000 ton. Tetapi, perusahaan diwajibkan untuk membayar bea keluar (BK) sebesar 7,5 persen dari harga patokan ekspor (HPE). Seperti diketahui, sejak larangan ekspor diberlakukan 12 Januari 2014, Freeport tidak bisa melakukan ekspor konsentrat, apalagi Kementerian Keuangan memberlakukan bea keluar progresif 20 persen. Kemajuan lain renegosiasi, Freeport telah berkomitmen membangun pabrik peleburan dengan investasi USD2,3 miliar. Untuk itu, perusahaan telah menitipkan AS$115 juta di rekening pemerintah sebagai dana jaminan pembangunan *smelter.* Perusahaan asal Amerika Serikat itu juga sudah mengurangi luas lahan pertambangan dari 212.000 menjadi 125.000 hektar. Tentang divestasi, kendati belum jelas, tetapi Presiden Direktur Freeport, Rozik B. Sutjipto menyatakan bahwa dalam 5 tahun mendatang, mereka memprioritaskan pemerintah dalam proses divestasi 20,64 persen saham, karena merupakan bagian dari *slot* saham pemerintah 30 persen. Sebelumnya, pemerintah

rals Asia, January 24-February 24, 2014:64-73; *Geo Energy*, August 2013:64-5; *Bisnis Indonesia*, 6 Juni 2014:1.

6. *Bisnis Indonesia*, 28 Agustus 2014:5; *Bisnis Indonesia*, 9 Juli 2014:7.

Indonesia sudah memiliki 9,36 persen saham di perusahaan itu. Terhadap Freeport tampaknya pemerintah hanya akan memberlakukan divestasi 30 persen saham, bukan 51 persen sesuai perintah Peraturan Pemerintah (PP) No.24/2012 tentang Pengusahaan Mineral dan Batubara. Alasannya, kendati belum ada regulasi, *beleid* ini diperlakukan khusus bagi perusahaan pertambangan yang memiliki areal pertambangan bawah tanah.[7]

Tak bisa dihindari, ujian pertama pemerintahan Jokowi adalah penuntasan soal nasionalisme SDA. Pemerintahan baru akan menghadapi agenda renegosiasi dengan 107 pemegang kontrak pertambangan. Sejauh ini, baru sebagian pemegang kontrak yang sudah melakukan *memorandum of understanding* (MoU) dengan pemerintah untuk amandemen kontrak. Kita menunggu, seberapa jauh Jokowi akan atau tidak meneruskan regulasi dan komitmen yang sudah muncul dalam proses renegosiasi pada masa-masa akhir pemerintahan SBY. Misalnya, apakah Jokowi memperkuat komitmen pemerintahan SBY dalam soal divestasi saham Freeport yang hanya 30 persen, atau tetap mensyaratkan divestasi 51 persen saham. Keputusan berbeda dari pemerintahan baru membuat proses renegosiasi akan berlangsung panjang dengan implikasi legitimasi politik yang rumit. Perusahaan-perusahaan tambang akan menuding soal ketidak-pastian (*uncertainty*) iklim investasi di Indonesia karena kebijakan yang cepat berubah-ubah. Sebaliknya, pemerintahan Jokowi kemungkinan memperoleh dukungan populer yang kuat jika menempuh opsi divestasi 51 persen.

Korupsi

Seperti juga nasionalisme sumber daya alam, sejak awal 1990an korupsi menjadi perhatian global, yang dimotori lembaga-lem-

7. Lihat *MBM Gatra* 19-25, Juni 2014:12-9; *Bisnis Indonesia*, 7 Agustus 2014:7; *Bisnis Indonesia*, 8 Agustus 2014:7; *Bisnis Indonesia*, 12 Agustus 2014:3; *MBM Gatra*, 14-20 Agustus 2014:204-5.

baga pro-pasar seperti World Bank dan IMF. Dalam pengertian standar liberal, di mata lembaga-lembaga itu, korupsi –sebagai soal ketiadaan transparansi dan perburuan rente (*rent-seeking*)—adalah penyalah-gunaan kekuasaan publik untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Perhatian utama lembaga-lembaga multilateral dan kelas kapitalis transnasional adalah menekan setiap pemerintahan nasional agar terbebas dari kepentingan-kepentingan nasional dan para elite penyelenggara negara yang membebani ongkos transaksi. Dengan demikian, salah satu hambatan investasi bagi kelas kapitalis transnasional dapat dieliminasi. Pengalaman krisis kapitalisme di Asia Timur, termasuk Indonesia akhir 1990an, merupakan contoh problem ketiadaan transparansi dan perburuan rente. Lembaga-lembaga pro-pasar menuding krisis itu berakar pada apa yang disebut sebagai "*crony capitalism*", bentuk kapitalisme yang cacat, yang tidak efisien. Mereka mengritik bentuk kapitalisme ini karena sarat korupsi dan berbuah krisis. Dengan kata lain, krisis bukan sesuatu yang bersifat khas dalam sistem ini, tetapi bersifat eksternal, yakni penyelenggara negara yang korup. Korupsi adalah soal khusus yang terjadi di dalam negara kapitalis di kawasan itu. Untuk itu, fokus pemberantasan korupsi adalah amputasi perilaku kronisme bisnis dalam negara agar supaya kapitalisme sejati bisa beroperasi.

Korupsi, dalam logika di atas, sudah menggurita di industri pertambangan Indonesia. Karena memonopoli akses terhadap kekuasaan negara dan birokrasi, para pengelola negara di berbagai tingkatan mengeruk keuntungan pribadi melalui penerbitan izin (produksi, ekspor, dan impor), pemeriksaan standar lingkungan hidup, kesehatan dan keselamatan kerja. Dengan demikian, mereka memperkaya diri sendiri atau klien bisnis mereka. Di masa Soeharto, kekuasaan negara modern dibajak untuk tujuan-tujuan personal melalui hubungan-hubungan patron-klien. Di masa itu, Aburizal Bakrie, Abdul Latif, Bob

Hasan, memperoleh keuntungan dalam divestasi saham dan *outsourcing* di Freeport Indonesia, karena patronase dengan pu - sat kekuasaan di sekitar Soeharto.[8] Di era SBY, kasus divestasi Newmont Nusa Tenggara juga berlangsung tidak mulus karena tumpang tindih antara kepentingan bisnis dan politik dari pusat hingga daerah. Setelah reformasi, di bawah desentralisasi, khususnya setelah terbit UU Minerba, patronase bisnis-politik juga berkembang-biak ke daerah-daerah. Para kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) mengeruk keuntungan personal melalui penerbitan IUP kepada klien bisnis mereka. Dari sisi penerimaan (*revenue),* semua praktik korupsi membebani kelas kapitalis, karena mereka harus mengeluarkan ekstra ongkos transaksi. Korupsi menekan tingkat profit.

Bukan saja membebani kelas kapitalis, korupsi juga merugikan pemerintah, karena kehilangan potensi penerimaan sah. Sudah jadi rahasia umum, pemerintah kehilangan banyak pendapatan karena pelaku usaha bekerja sama dengan aparat pemerintah dalam manipulasi perhitungan volume dan kualitas mineral dan batubara yang akan dijual sebagai dasar untuk perhitungan kewajiban royalti. Aparat pemerintah tidak sungguh-sungguh melakukan pengecekan ulang terhadap perhitungan volume dan kualitas mineral dan batubara serta buruk dalam hal pengawasan terhadap proses pengapalan/pengangkutan mineral dan batubara. Praktik-praktik penyimpangan merajalela, seperti manipulasi dokumen produksi dan ekspor, penyogokan dan pemerasan kepada dan oleh aparat pemerintah di berbagai tingkatan di daerah dan di pusat. Negara mengalami kerugian karena tindak kejahatan seperti penyelundupan mineral dan kegiatan penambangan tanpa dokumen sah. Selain itu, banyak perusahaan juga tidak membayar kewajibannya kepada pemerintah. Baru-baru ini, Ketua KPK, Abraham Samad mengklaim

8. Lihat Denise Leith. 2003. *The Politics of Power: Freeport in Suharto's Indonesia*. Honolulu: University of Hawai'i Press: 68-76.

50 persen perusahaan tambang tidak membayar royalti kepada pemerintah.[9]

Harapan masyarakat luas, Jokowi dapat memberantas praktik-praktik korupsi seperti ini. Paling konkrit, pemerintahan baru mesti memastikan tidak ada kepentingan personal ketika berlangsung divestasi terhadap perusahaan-perusahaan tambang transnasional. Mereka, dengan satu dan lain cara, mesti tidak meminta perusahaan-perusahaan tambang untuk menyerahkan atau menjual saham kepada borjuasi nasional tertentu yang merupakan bagian dari kelompok bisnis dan politik mereka. Pemerintahan baru juga tidak boleh campur tangan dalam tender-tender kontrak pengadaan barang dan jasa dari perusahaan-perusahaan tambang transnasional itu. Pemerintahan baru mesti membangun sistem terbuka tentang informasi produksi mineral, profit, dan pajak perusahaan-perusahaan tambang. Dengan demikian, mencegah aparat pemerintah memanfaatkan diskresi untuk tujuan-tujuan pribadi. Dengan melakukan hal semacam itu, Jokowi bakal memperoleh dukungan popular yang kuat.

Dukungan yang sama juga akan mengalir dari para pelaku industri pertambangan transnasional. Selama ini mereka memiliki persepsi buruk tentang iklim usaha di Indonesia karena korupsi yang merajalela. Lembaga-lembaga konsultasi dan pemeringkat bisnis internasional, melalui laporan-laporan survei, selalu menempatkan korupsi sebagai salah satu problem iklim usaha pertambangan di Indonesia.[10] Apalagi, inisiatif tentang transparansi penerimaan pemerintah yang bersumber dari industri ekstraktif sudah menjadi perhatian utama perusahaan-perusahaan tambang raksasa sejak peluncuran inisiatif global tentang *extractive industry transparency initiative* (EITI) pada

9. Lihat http://nasional.kompas.com/read/2014/09/13/09300381/Ketua.-KPK.50.Persen.Perusahaan.Tambang.Tak.Bayar.Royalti?utm_source=nasional&utm_medium=cpc&utm_campaign=artbox. Akses 13 September 2014.
10. Misalnya, lihat Fred McMahon and Miguel Cervantes. 2012. *Survey of Mining Company 2011/2012*. Vancouver: Fraser Institute.

2002. Kini, inisiatif ini sudah dipraktekkan di Indonesia melalui publikasi laporan-laporan tahunan. Bahkan, sebelum peluncuran EITI, Newmont Nusa Tenggara, di tambang Batu Hijau, sejak 1999 sudah memperkenalkan inisiatif transparansi. Perusahaan itu memublikasi secara terbuka kewajiban pajak dan bukan pajak yang sudah dibayarkan kepada pemerintah (pusat dan daerah).[11]

Kapitalisme sebagai Problem Pokok

Tidak ada yang netral dari kosakata nasionalisme SDA dan korupsi. Kepentingan material para pengguna yang menentukan konotasinya. Paling utama, di mata lembaga-lembaga pro-pasar dan kelas kapitalis transnasional, nasionalisme SDA dan korupsi di sektor ini merupakan *hambatan-hambatan* terhadap sirkulasi atau mobilitas kapital secara global. Padahal, melalui investasi asing langsung, kapital atau surplus kapital selalu berusaha mencari tempat atau teritori di mana peluang atau kemungkinan memperoleh tingkat profit tinggi dengan menghilangkan semua bentuk hambatan itu. Tetapi, pandangan ini memiliki kelemahan, karena hanya secara terbatas menyorot siapa, di antara kelas kapitalis dan negara, yang diuntungkan dalam distribusi pendapatan dan distorsi perolehan pendapatan karena perilaku *rent-seeking* dari aparatur negara kapitalis. Argumentasi nasionalisme SDA dan korupsi sepenuhnya mengabaikan bagaimana "proses kerja" (*labour process*) yang menghasilkan pendapatan atau penerimaan. Padahal, dengan melihat proses kerja yang menghasilkan pendapatan, kita akan menyaksikan lebih dalam siapa yang menghasilkan "pendapatan" dan siapa yang mengeruknya. Dari perspektif ekonomi politik

11. Marina Andrea Welker. 2006. "Global capitalism and the "caring corporation": Mining and the corporate social responsibility movement in Indonesia." PhD Diss., the University of Michigan.

Marxisme, kelas pekerja adalah penghasil "pendapatan" dan kelas kapitalis adalah pengeruknya. Penjelasan semacam ini akan membuka tameng bagaimana kelas kapitalis membajak isu nasionalisme SDA dan korupsi di sektor pertambangan untuk kepentingan dirinya sendiri.

Eksploitasi kelas

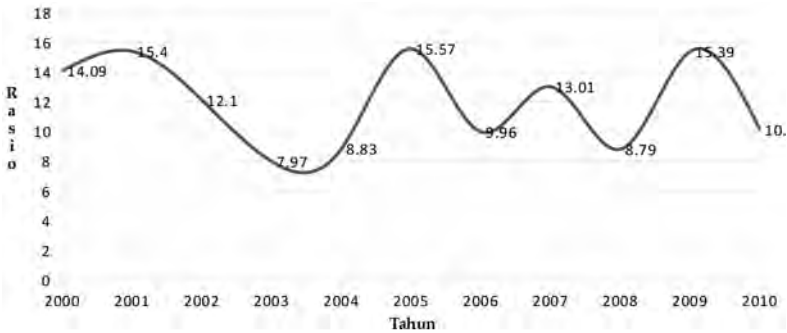
Kapitalisme adalah sebuah sistem yang digerakkan oleh kompetisi untuk mengejar profit. Jantung di balik sistem kompetisi ini adalah hubungan eksploitasi dari kelas kapitalis terhadap kelas pekerja. Meskipun secara formal, hubungan tersebut bersifat kontrak sukarela antara kedua kelas. Dalam *teori nilai kerja*, eksploitasi terjadi karena tenaga kerja (*labour power*) dari para buruh menghasilkan nilai *(value)* yang lebih besar dari upah yang mereka peroleh. Dengan kata lain, para buruh memperoleh upah lebih rendah dari nilai tenaga kerja mereka. Perbedaan antara nilai tenaga kerja dan upah disebut "nilai-lebih" (*surplus-value*). Eksploitasi terjadi karena kelas kapitalis merampas nilai-lebih yang dihasilkan kelas pekerja setelah memangkas semua ongkos produksi. Derajat eksploitasi diukur berdasarkan perbedaan antara nilai-lebih dan upah. Dengan kata lain, rasio nilai-lebih terhadap upah atau "kapital variabel" (*variable capital*) adalah tingkat nilai-lebih atau tingkat eksploitasi, $e = s/v$, di mana s adalah nilai-lebih dan v adalah kapital variabel atau upah.[12] Karena sifat-sifat khusus industri pertambangan yang padat modal, yakni penggunaan teknologi maju yang hemat tenaga kerja (*labour-saving technology*), maka dari sudut pandang teori ekonomi politik Marxis, tendensi tingkat eksploitasi di sektor ini sangat tinggi. Marx menyebut eksploitasi ini terjadi melalui perampasan "nilai-lebih relatif" (*relative surplus-value*).

12. Lihat Karl Marx. 1976. *Capital I*. London: Penguin Books hlm. 320-29; Karl Marx. 1981. *Capital Volume III*. London: Penguin Books. hlm. 141.

Yakni, eksploitasi bukan bersandar pada perpanjangan waktu kerja dan peningkatan intensitas kerja, tetapi bersandar kepada peningkatan produktivitas melalui introduksi teknologi dan dengan demikian menekan ke bawah nilai kapital variabel.

Kita melihat secara empiris potret tingkat eksploitasi terhadap buruh industri pertambangan (mineral dan batubara) di Indonesia sangat tinggi. Bersandar pada formula tingkat eksploitasi i.e., $e = s/v$, selama dasawarsa pertama abad 21 di Indonesia, rata-rata tingkat eksploitasi kelas kapitalis di sektor pertambangan sebagai satu kesatuan terhadap kelas pekerja juga sebagai satu kesatuan adalah 11,92 (lihat Gambar 1). Kita juga bisa mengonfirmasi kecenderungan historis kelas kapitalis untuk menekan nilai tenaga kerja dalam kasus eksploitasi kelas kapitalis secara individu. Pada 2012, pengalaman PT. Vale Indonesia –anak usaha perusahaan transnasional Vale—menunjukkan bahwa nilai-tenaga kerja buruh, $v/(s + v)$, di perusahaan itu adalah 0,24, atau 24 persen. Artinya, Vale Indonesia membayar para buruhnya senilai 24 persen dari total nilai kerja mereka, atau *living labour* para buruh. Jika nilai tenaga kerja itu dikonversi ke dalam 40 jam kerja standar normal setiap minggu untuk menghasilkan *nickel matte*, 0,24 x 40, maka buruh Vale Indonesia bekerja sebanyak 9,6 jam seminggu sebagai *waktu kerja yang diniscayakan* (*necessary labour time*) untuk memenuhi kebutuhan mereka, atau untuk mereproduksi tenaga kerja mereka. Sementara 30,4 jam kerja seminggu mereka abdikan secara cuma-cuma kepada kelas kapitalis. Dengan kata lain, 9,6 jam kerja adalah *kerja upahan*, sementara 30,4 jam kerja sisa adalah *waktu kerja lebih* untuk menghasilkan *nilai-lebih*.

Tingkat eksploitasi ekstrim juga dilakukan oleh kelas kapitalis nasional. Pengalaman para pemilik IUP produksi nikel mengonfirmasi itu. Dalam kasus di Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah, kita menyaksikan praktik eksploitasi melalui jam kerja panjang, kontrak kerja lentur, dll. Kendati memperoleh

GAMBAR 1. Industri Pertambangan Minerba Indonesia: Rasio Nilai-Lebih terhadap Upah

SUMBER: Diolah dari survei *PricewaterHouseCoopers* (2006, 2013).

upah nominal rata-rata jauh lebih baik dari UMP, tetapi beberapa perusahaan pemegang IUP produksi nikel di Morowali mempekerjakan para buruh sekitar 11 jam perhari atau 66 jam perminggu dalam 6 hari kerja. Bahkan, ada beberapa perusahaan mempekerjakan buruh sekitar 16 jam perhari. Di bawah neoliberalisme, semua perusahaan-perusahaan tambang juga mengeksploitasi para buruh melalui kontrak kerja yang lentur melalui skema Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT). Lebih dari itu, penerapan *teori nilai kerja* juga mengkonfirmasi potret empiris tingkat eksploitasi di sana. Pada 2012, dari sudut kapital secara sosial (i.e., keseluruhan perusahaan tambang nikel di Morowali), rata-rata tingkat eksploitasi adalah 273 persen. Kelas kapitalis menekan nilai tenaga kerja secara sosial ke level 0,26 atau 26 persen. Artinya, para pemilik IUP hanya membayar upah para buruh di Morowali senilai 26 persen, sementara mereka merampas 74 persen sebagai nilai-lebih. Jika nilai tenaga kerja itu dikonversi ke dalam 66 jam kerja setiap minggu, atau 11 jam sehari di dalam 6 hari kerja, maka kita menemukan secara sosial para buruh tambang di Morowali bekerja rata-rata 9 jam setiap minggu sebagai kerja dengan

upah (*paid labour*), sementara 57 jam kerja sebagai kerja tanpa upah (*unpaid labour*) atau kerja lebih (*surplus-labour*).

Padahal eksploitasi buruh berimplikasi terhadap tubuh mereka, bukan sebagai benda mati, tetapi sebagai organ hidup. Kita tahu, di industri pertambangan, perusahaan-perusahaan tambang sudah sedemikian rupa mengembangkan program kesehatan dan keselamatan kerja (K3). Tetapi, karena karakter industri ini sebagai manifestasi dari hubungan antara kerja (*labour*) dan alam (*nature*), maka risiko-risiko kesehatan dan keselamatan kerja lebih banyak terjadi dari hubungan itu. Para pekerja tambang, khususnya, operator-operator alat-alat berat menghadapi risiko-risiko gangguan kesehatan karena getaran seluruh tubuh (*whole body vibration*). Di PT. Vale, gangguan-gangguan itu, seperti ditulis dalam sebuah media internal perusahaan itu, meliputi kelelahan dan penurunan performa kerja, nyeri punggung bawah, gangguan fungsi jantung, pernapasan, metabolisma, pencernaan, dan penglihatan.[13] Sebuah survei kesehatan karyawan yang dilakukan oleh RS Inco terhadap 2.741 buruh di Vale Indonesia (1.090 buruh dari departemen pertambangan dan 789 buruh dari departemen pabrik pengolahan) menunjukkan bahwa 17 persen di antara para pekerja mengalami gangguan pendengaran (*hearing loss*) dan 10 persen mengalami sakit punggung bawah (*low back pain*). Pada umumnya para penderita berasal dari kedua departemen itu.[14] Contoh terbaru dan masif adalah kematian 28 pekerja (3 perempuan dan 25 laki-laki) dan cedera serius 9 pekerja dalam kasus penambangan di bawah tanah, Big Gossan, milik PT. Freeport di Mil 74, Distrik Tembagapura, Kabupaten Mimika, 14 Mei 2013.[15]

Tidak heran, setiap eksploitasi selalu berbuntut perjuangan kelas (*class struggle*). Tak terkecuali di perusahaan-perusahaan

13. *Halo Vale*, Agustus 2012:66-7.
14. *Halo Vale*, Februari 2014:5-8.
15. Lihat *MBM Tempo* 27 Mei – 2 Juni 2013:48-9.

tambang yang terkenal secara tradisional membayar gaji para buruh jauh di atas upah yang diterima sesama kelas pekerja di sektor-sektor lain. Di Papua, pada 2011, pemogokan buruh besar-besaran menuntut kenaikan upah adalah manifestasi dari perjuangan kelas para buruh. Di Vale, di tengah-tengah harga nikel yang menjulang ke langit pada 2007, para buruh melakukan pemogokan yang melumpuhkan operasi perusahaan itu seminggu seminggu. Mereka meminta benefit lebih besar di tengah tingkat limpahan profit perusahaan. Berbeda dengan industri-industri lain yang *foot-loose,* di mana kelas kapitalis bisa seenak-perutnya melakukan relokasi industri sebagai jawaban terhadap radikalisme perjuangan buruh, maka dalam industri pertambangan, pilihan itu sangat terbatas, kalau tidak ingin bilang tidak ada, sejak deposit mineral hanya terbatas ada di teritori tertentu. Tidak aneh, di PT. Freeport, pada Oktober 2011, pilihan kelas kapitalis adalah kekerasan bersenjata oleh aparat keamanan untuk melumpuhkan gerakan ribuan kelas pekerja yang melakukan pemogokan sejak pertengahan September. Akibatnya, seorang buruh meninggal dan beberapa pekerja lainnya mengalami cedera.[16]

Distribusi nilai-lebih

Aspek penting dari teori nilai kerja adalah nilai-lebih yang dirampas dari kelas pekerja kemudian didistribusikan kepada fraksi-fraksi kelas kapitalis termasuk negara kapitalis. Secara umum, nilai-lebih terdistribusi kepada fraksi-fraksi kapital dalam bentuk 'profit' kepada kapital produktif (*productive capital*) atau kapital industri dan kapital komersial (*commercial capital*); dalam bentuk 'bunga' (*interest*) kepada kapital uang (*money capital*) dan; dalam bentuk 'sewa' *(rent)* melalui pajak *(tax)* kepada

16. Lihat http://www.theguardian.com/world/2011/oct/10/indonesian-forces-striking-mine-workers. Akses 14 September 2014.

GAMBAR 2. Pertambangan Indonesia: Distribusi Nilai-Lebih di antara Franski-fraksi Kapital

SUMBER: Diolah dari survei *PricewaterHouseCoopers* (2006, 2013).

* Data tidak mewakili seluruh perusahaan tambang, karena survei hanya dilakukan terhadap lebih dari 40 perusahaan tambang (mineral dan batubara).

negara. Dengan menggunakan data hasil survei PriceWaterhouseCoopers,[17] kita bisa melihat secara kasar distribusi nilai-lebih di antara fraksi-fraksi kapital secara empiris dalam kasus industri pertambangan di Indonesia (lihat Figur 2). Dalam periode 1996-2012, perusahaan-perusahaan tambang (kapital produktif) memperoleh *profit bersih* sebesar AS$41,2 miliar, perusahaan keuangan (kapital uang) meraup *bunga* AS$5,2 miliar dan pemerintah Indonesia mengeruk *pajak* AS$33 miliar (dari pajak penghasilan perusahaan AS$23,5 miliar dan royalti AS$9,4 miliar). Artinya, semua fraksi kelas kapitalis sama-sama diuntungkan dalam proses penghisapan terhadap kelas pekerja di sektor pertambangan di tanah air.

Dengan demikian, eksploitasi terhadap kelas pekerja sangat ditentukan oleh *kepentingan bersama* kelas kapitalis sebagai se-

17. PriceWaterhouseCoopers. 2013. *Mine Indonesia 2013: 11th annual review of trends in the Indonesian mining industry*. Jakarta: PWC; PriceWaterHouseCoopers. 2006. *Mine Indonesia 2016: Review of trends in the Indonesian mining industry*. Jakarta: PWC.

buah kelas secara keseluruhan, termasuk negara kapitalis. Kepentingan bersama itu adalah kepentingan untuk meraup *profit*, *bunga*, dan *pajak* lebih besar dengan menaikkan tingkat eksploitasi. Artinya, kapitalisme adalah sebuah sistem eksploitasi terhadap kelas pekerja yang dilakukan oleh fraksi-fraksi kelas kapitalis secara organik. Kendati demikian, di antara sesama fraksi kelas kapitalis, termasuk negara kapitalis, juga terjadi perlombaan untuk memajukan kepentingan partikular mereka yang bertentangan dengan kepentingan individual fraksi kapital lain. Tetapi, kepentingan fraksional itu tidak bersifat otonom, tetapi sebaliknya dikendalikan oleh aspirasi kolektif untuk mengeruk *nilai-lebih* dari kelas pekerja. Argumentasi ini sekaligus menegaskan bahwa secara teori, negara dalam sistem kapitalisme tidak boleh direduksi sebagai sesuatu yang terpisah secara independen, seperti argumen pendekatan non-Marxian. Negara juga bukan bersifat relatif otonom dari sistem ini seperti argumen neo-Marxian. Negara juga bukan sekadar instrumen kelas kapitalis, tetapi negara i.e., negara kapitalis adalah *bagian dari fraksi kelas kapitalis secara kolektif* dalam melakukan penghisapan terhadap kelas pekerja.

Dalam industri ekstraktif, termasuk pertambangan, perhatian khusus perlu diberikan kepada *kapital produktif* dan *negara*. Jauh-jauh hari Marx sudah mengingatkan bahwa karakter unik industri ini dalam sistem kapitalis adalah tersedianya kepentingan bersama antara negara dan kelas kapitalis. Negara, karena memiliki kontrol eksklusif atas tanah dan sumber daya yang tersedia di permukaan dan di bawah tanah, dapat mengatur dan mempromosikan syarat-syarat bagi kelas kapitalis untuk melakukan akumulasi. Misalnya, negara memberikan kemudahan akses atas tanah dan deposit yang terkandung di dalamnya agar menarik investasi. Negara memberikan dan menjamin hak eksklusif atas tanah dan deposit, menarik pajak atas tanah dan deposit yang murah, dan membangun infrastruktur-infrastruk-

tur pendukung seperti jaringan transportasi, listrik, dan komunikasi. Pendek kata, negara bergantung kepada arus masuk kapital untuk mengeruk mineral. Karena, tanpa terjadi akumulasi kapital, landasan material kekuasaan atau kemampuan negara dapat merosot. Soalnya, negara dalam masyarakat kapitalis memperoleh anggaran untuk membiayai mesin negara (birokrasi pemerintahan dan militer) terutama melalui pemungutan pajak dari perusahaan-perusahaan dan kelas pekerja, yang dihasilkan dari akumulasi kapital. Dalam waktu yang sama, bagi kelas kapitalis, didorong oleh keharusan untuk melakukan akumulasi kapital, juga mesti menyerahkan sebagian *nilai-lebih* kepada negara dalam bentuk sewa (pajak). Porsi negara dalam distribusi *nilai-lebih* berbentuk *ground rent*: yakni hak eksklusif negara untuk memungut pajak (termasuk royalti, sewa tanah dan air dll). Bukti bahwa kepentingan antara kelas kapitalis dan negara tidak saling bertentangan.

Tetapi, produksi mineral yang kapitalistik memiliki kontradiksi yang tertanam di dalam distribusi *nilai-lebih*. Karena, jika ingin meningkatkan pendapatan, karena monopoli hak atas tanah dan sumber daya yang tersedia di atas dan di bawahnya, maka negara dapat membatasi ruang gerak akses kelas kapitalis atas tanah dan deposit di baliknya sebagai objek produksi. Artinya, posisi monopoli negara atas tanah memengaruhi distribusi (besaran) *nilai-lebih* antara negara dan kelas-kelas kapitalis. Karena, jika negara memberlakukan royalti produksi mineral dan sewa tanah yang tinggi maka dengan demikian menekan profit kelas kapitalis produktif. Apalagi, *nilai-lebih* juga harus terdistribusi kepada fraksi-fraksi kapital uang dan kapital dagang, sejak industri pertambangan modern dipastikan tidak bisa bekerja tanpa keterlibatan perusahaan-perusahaan di sektor perbankan, asuransi, *leasing,* dan aneka perusahaan pelayanan jasa lain. Tabel 2 merupakan ilustrasi distribusi nilai-lebih antara negara dan kelas kapitalis produktif, dalam skala perusahaan

TABEL 2: Perbandingan nilai profit PT Vale Indonesia dan Penerimaan Pemerintah Indonesia, 2007 – 2013 (dalam AS$ juta)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Profit bersih Vale Indonesia	1173,0	359,3	170,4	437,3	333,8	67,5	38,6
Penerimaan Pemerintah:	529,6	117,1	72,2	154,5	124,8	29,5	23,8
- Royalti	26,2	13,2	5,5	10,6	6,3	5,6	7,0
- Pph Badan	503,4	103,9	66,7	143,9	118,5	23,9	16,8

SUMBER: Diolah dari (Annual Reports PT. Vale Indonesia)

tambang secara individual, PT. Vale Indonesia.

Dari penjelasan tersebut, maka pandangan yang mengambing-hitamkan sentimen kebangsaan sebenarnya hanya taktik kelas kapitalis transnasional. Topeng yang menutupi eksploitasi nasionalisme SDA adalah kepentingan kelas kapitalis transnasional untuk mempertahankan tingkat profit yang tinggi, dengan mengeruk sebanyak-banyaknya profit dan menekan serendah-rendahnya *sewa.* Di bawah era kapitalisme neoliberal, di mana sirkulasi kapital secara global sepenuhnya berada di bawah kendali kelas kapitalis transnasional, distribusi nilai-lebih cenderung menguntungkan fraksi kelas kapitalis itu dengan menekan ke bawah sewa yang diterima oleh negara kapitalis. Sebaliknya, dari pengalaman Indonesia, melalui UU Minerba, restriksi pemerintah terhadap pemegang KK dan P2KB melalui renegosiasi adalah contoh tepat strategi negara untuk menaikkan sewa. Kebijakan penaikan royalti menunjukkan negara ingin memperoleh porsi *nilai-lebih* yang lebih banyak dan menekan tingkat profit firma-firma kapitalis. Divestasi bermakna negara memaksa kelas kapitalis transnasional untuk berbagi profit dengan fraksi kelas kapitalis lain, katakanlah, kelas borjuasi nasional, termasuk entitas bisnis kapitalis yang dijalankan oleh negara. Divestasi Newmont Nusa Tenggara merupakan contoh sukses pemerintah memaksa kelas kapitalis transnasional untuk berbagi profit dengan borjuasi nasional. Tetapi dalam waktu yang sama juga menunjukkan bagaimana sesama fraksi kelas borjuasi nasional berlomba mengeruk profit dengan me-

majukan kepentingan-kepentingannya. Dus, lebih baik kita menganggap UU Minerba sebagai pengejawantahan strategi negara kapitalis Orde Reformasi untuk meraup *rent* lebih besar dalam distribusi *nilai-lebih* dari produksi mineral. Dalam waktu yang sama, memaksa perusahaan-perusahaan transnasional berbagi profit dengan perusahaan-perusahaan nasional. Strategi yang pada dasarnya membatasi atau mengurangi profit perusahaan-perusahaan tambang transnasional. Ini adalah intra perjuangan kelas (*intra-class struggle*) di antara sesama kelas kapitalis.

Penutup

Mendorong dan mengawal Jokowi-JK menjalankan agenda nasionalisme SDA dan pemberantasan korupsi di sektor pertambangan *bukan* merupakan tugas akhir. Tugas ini sebenarnya bagian dari politik minimalis yang sekarang menjadi perhatian berbagai pihak dari spektrum ideologi beragam –anarkis, liberal, dan sebagian kalangan kiri—yang dalam Pemilihan Presiden 2014 memberikan suara ke Jokowi-JK dalam taktik menghadang Prabowo. Ini adalah politik non-kelas yang penuh dengan keterbatasan.

Kritik ekonomi-politik berbasis kelas mesti bertolak dari kacamata materialisme sejarah. Oleh karena itu, sebuah kritik terhadap industri pertambangan, termasuk soal nasionalisme SDA dan korupsi yang menyertainya, harus menukik menjadi kritik terhadap kapitalisme. Kritik ini mesti bertolak dari teori nilai kerja, yang meletakkan kontradiksi antara kapital (*capital*) dan kerja (*labour*) sebagai sentral perhatian. Dari kritik ini, paling sedikit, kita bisa memetik dua pelajaran.

Pertama, pemilahan kelas kapitalis nasional dari kelas kapitalis transnasional tidak punya arti apa-apa. Kendati fakta bahwa mereka berasal dari identitas-identitas suku bangsa, agama, bahasa dan jenis kelamin yang berbeda. Sebagai sebuah kelas,

kaum kapitalis secara keseluruhan tidak memiliki perbedaan apapun di hadapan kelas pekerja, juga sebagai sebuah kelas tersendiri secara keseluruhan. Yang tidak bisa membedakan kelas kapitalis satu terhadap yang lain adalah *eksploitasi terhadap kelas pekerja* sebagai fondasi yang menyangga keberlanjutan kapitalisme dan kelas kapitalis itu sendiri. Dus, perdebatan tentang nasionalisme SDA sebenarnya menggambarkan pertarungan fraksional di antara sesama kelas kapitalis untuk merebut bagian *nilai-lebih* yang lebih besar.

Kedua, tesis arus utama (*mainstream*) tentang korupsi sebagai penyalahgunaan kekuasaan publik untuk keuntungan-keuntungan personal, sama sekali tidak menjangkau aspek korupsi paling fundamental dalam masyarakat kapitalis: yakni, perampasan nilai-lebih oleh kelas kapitalis terhadap kelas pekerja. Sejauh ini, ikhtiar pemberantasan korupsi, dari sisi proses perolehan *revenue,* semata menekankan aspek *ilegalitas* hubungan antara aktor-aktor negara dan kelas kapitalis. Dalam waktu yang sama, menutup mata terhadap aspek *legalitas* perampasan nilai-lebih yang menjadi fondasi kehadiran *revenue.* Tesis ini mengabaikan sifat dan fakta kompleksitas hubungan antara negara dan pasar sebagai suatu kesatuan tidak terpisahkan. Dalam pandangan ini, korupsi dipandang sebagai problem di luar pasar atau kapitalisme. Ini adalah cara pandang khas Weberian yang memisahkan politik dari pasar. Keduanya berhubungan tetapi bersifat kontinjensi. Dan dalam hubungan ini, korupsi adalah soal politik yang mendistorsi (efisiensi) pasar. Pemberantasan korupsi adalah soal politik, soal negara, bukan soal pasar, bukan soal kapitalisme. Pemberantasan korupsi dengan perspektif seperti ini tidak bisa menjadi fondasi untuk transformasi menuju masyarakat pasca-kapitalis.

BAB 11

Tantangan Reformasi Birokrasi Era Jokowi

Muhammad Ridha

SEPERTI KITA KETAHUI BERSAMA, REFORMASI BIROKRASI ADAlah salah satu program yang dijanjikan akan diimplementasikan oleh Jokowi dalam masa pemerintahannya. Reformasi birokrasi, dalam hal ini, dilakukan melalui "restrukturisasi kelembagaan, perbaikan kualitas pelayanan public, meningkatkan kompetensi aparatur, memperkuat *monitoring*, dan supervisi atas kinerja pelayanan publik, serta membuka ruang partisipasi publik melalui *citizen charter* dalam UU Kontrak Pelayanan Publik". Semua upaya untuk mereformasi birokrasi yang ditawarkan Jokowi pada dasarnya berangkat dari gagasan untuk "membuat pemerintah yang tidak absen dengan membangun tata pemerintahan yang bersih, efektif, demokratis, dan terpercaya". Dalam hal ini, kita dapat berpendapat bahwa reformasi birokrasi Jokowi adalah sebentuk upaya untuk mengembalikan peranan pelayanan publik pemerintah ke masyarakat.

Akan tetapi tawaran Jokowi ini bukan tanpa tantangan. Seperti kita ketahui, setiap upaya untuk mereformasi birokrasi mensyaratkan adanya agenda politik. Keberadaan agenda politik menjadi penting mengingat kejelasan agenda politik mempermudah proses implementasi kebijakan itu sendiri, karena ia

akan menjadi panduan prinsipil mengenai apa yang harus dilakukan dan bagaimana kita harus menyikapi masalah yang ditemukan dalam proses reformasi birokrasi itu sendiri. Dengan agenda politik maka reformasi birokrasi memiliki arah politik yang hendak dicapai, seperti apa imajinasi mengenai Negara serta pemerintahan yang sebenarnya hendak dibentuk dengan adanya reformasi birokrasi.

Dalam perdebatan mengenai politik inilah, menurut saya, problem mendasar dari reformasi birokrasi yang akan dilakukan oleh Jokowi. Artikel singkat ini akan berupaya untuk memproblematisasi apa yang menjadi agenda politik dalam tren reformasi birokrasi sekarang yang dikenal sebagai neoliberalisme. Penetrasi halus ideologi neoliberalisme, beserta kekuatan politiknya, dalam mengkonstruksikan reformasi birokrasi adalah tantangan terberat yang akan dihadapi Jokowi. Kegagalan Jokowi untuk menantang secara serius asumsi ideologis neoliberalisme tersebut justru berpotensi untuk menjauhkan reformasi birokrasi sebagai instrumen penting dalam menciptakan pemerintahan yang berpihak, seperti yang diangan-angankan olehnya sendiri.

Reformasi Birokrasi Jokowi dan Pertanyaannya

Sebagai seorang mantan kepala daerah, sudah sangat familiar bagi kita melihat bagaimana Jokowi melancarkan beberapa ini - siatif perubahan birokrasi. Praktik *blusukan*, penerapan *e-government*, dan penyediaan berbagai pelayanan publik melalui kartu adalah upaya Jokowi untuk memotong otoritas korps PNS yang bobrok dalam memberikan pelayanan publik. Bahkan Winters (2014) menyebut langkah-langkah tersebut secara kontekstual sebagai sesuatu yang berani, mengingat ia menantang secara serius kekuatan yang telah lama bercokol dalam struktur birokrasi di Indoensia. Dalam hal ini, langkah-langkah tersebut

harus diapresiasi. Dalam lingkup kekuasaannya sebagai presiden, setidaknya Jokowi menawarkan lima prioritas utama reformasi birokrasi yang meliputi:

1. Mengambil inisiatif penetapan payung hukum yang lebih kuat dan berkesinambungan bagi agenda reformasi birokrasi. Hal ini penting untuk memberi kepastian dan kesinambungan perhatian terhadap arah, tahapan, strategi dan capaian reforamsi birokrasi di Indonesia;
2. Menjalankan aksi konkret untuk restrukturisasi kelembagaan pemerintah pusat yang cenderung gemuk, baik di kelembagaan pemerintah pusat yang berada di bawah Presiden maupun kelembagaan Pemerintah Daerah melalui revisi UU Pemerintah Daerah;
3. Akan menjalankan secara konsisten UU Aparatur Sipil Negara sehingga tercipta aparatur sipil Negara yang kompeten dan terpercaya;
4. Berkomitemen memberantas korupsi di kalangan aparatur sipil Negara dengan memastikan komitmen terbuka dan terekspos dari Presiden untuk secara tegas menegakkan aturan yang ada terkait korupsi;
5. Melakukan aksi-aksi nyata bagi perbaikan kualitas pelayanan publik. Perbaikan pelayanan publik dilakukan dengan berbagai cara: meningkatkan kompetensi aparatur, memperkuat monitoring dan supervisi atas kinerja pelayanan publik, serta ruang partisipasi publik melalui *citizen charter* dalam UU Kontrak Layanan Publik.

Kelima prioritas utama ini tentu saja terlihat bagus secara normatif. Akan tetapi, problem mendasar dari birokrasi di Indonesia tidak melulu terkait dengan problem institusional yang ada. Tapi juga terkait dengan orientasi politik Negara itu sendiri. Sebagai contoh, kita dapat melihat pada salah satu inisiatif kebijakan birokrasi Jokowi yang dikenal sebagai Kartu

Indonesia Sehat (KIS). KIS dapat menjadi jawaban atas problem kesehatan masyarakat yang masih kesulitan untuk mendapatkan akses pelayanan kesehatan di mana-mana. Akan tetapi, hanya merujuk problem kesehatan pada sebatas akses masih jauh dari mencukupi. Problem mendasar sektor kesehatan di Indonesia, juga terkait dengan masih minimnya investasi Negara pada pembangunan infrastruktur kesehatan. Hal ini, setidaknya, dapat dilihat pada tiga isu yang, menurut saya. sangat penting dalam sector ini, yakni: *pertama* adalah pada ketersediaan tenaga medis di Indonesia. Menurut Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), Indonesia masih menghadapi jumlah kekurangan dokter umum. Seharusnya ada 40 dokter umum per 100 ribu penduduk, namun saat ini hanya 33 dokter umum yang tersedia untuk 100 ribu penduduk di Indonesia. Masalah *kedua,* dapat dilihat pada bagaimana Indonesia masih kekurangan rumah sakit. Rasio tempat tidur rumah sakit saat ini terhadap populasi berada pada angka 6,3 tempat tidur untuk 10.000 orang, jauh dibandingkan dengan standar rata-rata global, 30 tempat tidur untuk 10.000 orang. Rawat inap tahunan di Indonesia juga hanya berkisar pada 140 rawat inap untuk 10.000 penduduk, terendah di kawasan Asia Tenggara (Awofeso, Rammohan, and Asmaripa, 2013, p. 49). *Ketiga,* terkait dengan pelayanan kesehatan yang tidak merata. Hal ini dapat dilihat pada bagaimana distribusi sumber daya manusia untuk pelayanan kesehatan menurut wilayah, di mana konsentrasi pekerja kesehatan masih berada di Jawa dan Bali dengan 301.402 tenaga kesehatan atau 45,08 persen. Kemudian disusul oleh Sumatera dengan 182.997 orang, atau 27 persen. Nusa Tenggara dan Papua menjadi daerah dengan jumlah tenaga kesehatan yang sedikit dengan masing-masing hanya 26.168 orang (3,91 persen) dan 16.293 orang (2,44 persen) (Listyanti, 2013). Dari isu-isu kesehatan ini, setidaknya kita dapat menemukan bahwa Negara tidak banyak melakukan perannya dalam memenuhi kebutuhan dasar masyara-

katnya seperti kesehatan. Jika memang Negara serius untuk memberikan pelayanan kesehatan yang layak, sudah seharusnya Negara melakukan investasi publik untuk memenuhi kebutuhan ini. Di sini kita bisa menemukan bahwa agenda reformasi birokrasi Jokowi belum didasari pada agenda politik Negara yang jelas.

Namun bagi saya, ketidakjelasan Jokowi mengenai agenda politik Negara dalam reformasi birokrasi, harus dilihat sebagai situs pertarungan idelogis. Reformasi birokrasi dapat berguna bagi masyarakat ketika memang desain reformasi birokrasinya berdasarkan pada agenda politik Negara yang berkomitmen kuat untuk pemenuhan kebutuhan sosial masyarakatnya. Akan tetapi, semenjak ia adalah suatu pertarungan ideologis, maka menjadi penting untuk memeriksa interpelasi idelogi dalam gagasan reformasi birokrasi yang akan memengaruhi bagaimana agenda politik Negara dapat dimunculkan

Reformasi Birokrasi dan Neoliberalisme

Gagasan mendasar reformasi birokrasi itu sendiri memang tidak dapat dilepaskan dari perkembangan historis neoliberalisme. Setelah kegagalan imposisi pasar melalui Program Penyesuaian Strutkural (*Structural Adjustment Program*, SAP), para proponen neoliberal mengakui bahwa diperlukan suatu prakondisi kekuasaan yang kondusif bagi pasar. Prakondisi ini hanya dapat dibentuk jika negara memiliki kapasitas yang mumpuni untuk mengintervensi masyarakat dalam rangka penciptaan masyarakat pasar. Dalam istilah akademis, konsepsi ini dikenal sebagai 'Pembangunan-negara' (*state building*) atau 'kapasitas-negara' (*state-capacity*). Disinilah kita menemukan suatu peralihan perspektif dalam neoliberalisme itu sendiri, di mana alih-alih bersikap nir-negara, perkembangan neoliberalisme terkini justru mengakui peranan strategis negara untuk agenda pasar.

Upaya untuk merumuskan apa yang dimaksud dengan kapasitas Negara bukanlah sesuatu yang sifatnya monolitik. Setidaknya, terdapat dua tradisi intelektual yang berupaya menjelaskan kapasitas Negara. Yang *pertama,* berangkat dari tradisi neoklasik, yang secara umum dikenal sebagai teori pilihan public (*public choice theory*), di mana kapasitas Negara dilihat pada fungsinya yang efektif serta efisien dalam rangka memobilisasi sumber daya yang ada dalam mendukung interaksi masyarakat. Dalam hal ini, Negara dipahami layaknya pasar pertukaran di mana institutsi-institusi yang dibangun haruslah mampu untuk meminimalisasi biaya transaksi yang tercipta (Buchanan, 1988). Kontrisbusi intelektual yang *kedua,* mengenai kapasitas Negara, berasal dari tradisi Weberian dimana Negara dilihat sebagai sebagai entitas yang memiliki legitimasi untuk memonopoli kekerasaan. Di sini, Negara memiliki kepentingan dan preferensi yang membuatnya berbeda dengan entitas masyarakat lainnya. Kapasitas Negara terletak pada apa yang disebut Migdal (1998) sebagai *social control*, di mana institutisi Negara mampu untuk mempenetrasi organisasi atau entitas sosial lain dalam masyarakat dan memaksakan aturan Negara terhadap entitas sosial tersebut, terlepas apakah entitas tersebut memiliki aturannya sendiri. Di sini Negara harus berjuang untuk mempengaruhi orang-orang dan memobilisasi sumber daya, sambil menetapkan seperangkat aturan terhadap organisasi sosial lainnya. Distribusi kontrol sosial dalam masyarakat yang muncul sebagai akibat dari konflik menentukan kapasitas kelembagaan negara.

Walau terlihat berbeda, dua tradisi intelektual ini memiliki asumsi fundamental yang sama mengenai Negara. Hameiri (2007) mencatat, setidaknya terdapat lima proposisi teoritis yang diterima oleh dua tradisi intelektual ini mengenai kapasitas negara:

1. Negara dipahami sebagai entitas yang terdiri atas lembaga-lembaga, bukan sebagai seperangkat struktur sosial dan po-

litik dimana tiap kelompok sosial bertarung untuk penguasaan serta akses terhadap sumber daya Negara.

2. Institusi Negara didefinisikan pada sebatas kapasitas kebijakan mereka, yang diturunkan dari model ideal Negara modern legal-rasional, dan bukan terkait pada relasi politik dan domestik yang ada. Institusi dipahami menurut kapasitas mereka untuk melakukan fungsi resminya secara efektif, menciptakan sebuah spektrum kekuatan negara yang berkisar dari Negara kuat sampai dengan Negara gagal/lemah.
3. Terdapat pandangan dikotomis antara Negara dan masyarakat. Hubungan antara aparatus negara dan kelompok masyarakat penting dalam kerangka ini sejauh hal tersebut membatasi atau mendorong kapasitas Negara.
4. Kapasitas utamanya dilihat sebagai masalah desain institusi dan dengannya rentan terhadap pengaruh dan arahan eksternal.
5. Kapasitas Negara yang kuat terhubung pada upaya untuk membawa fungsi global, baik itu liberalisasi ekonomi atau demokratisasi politik. Dalam gagasan ini, tata kelola pemerintahan yang baik, yang dianggap memfasilitasi pembangunan di level nasional, mendasari tata kelola pemerintahan global.

Lalu apa maksud pembahasan singkat ini dengan upaya reformasi birokrasi era Jokowi? Pembahasan ini setidaknya memberikan penjelasan bagaimana Negara yang diangankan oleh neoliberalisme melalui kapasitas Negara adalah Negara yang steril dari politik. Baik tradisi neoklasik dan Weberian menjadi sumber inspirasi asumsi ideologis neoliberalisme, di mana Negara dan masyarakat adalah dua entitas yang berbeda. Karena berbeda, maka Negara harus dipisahkan kerjanya dari kepentingan politik yang muncul dalam masyarakat. Di sinilah kita menemukan bahwa politik yang diajukan neoliberalisme adalah "politik pasca-politik" (*post-political politics*), di mana kontes-

tasi kekuatan sosial harus dapat direduksi oleh negara sebagai sebatas manajemen alokasi kekuasaan yang ada di masyarakat. Dalam kerangka neoliberal, maka yang dilakukan adalah membangun institusi birokrasi yang kedap dari aspirasi politik masyarakat dan meyerahkan sepenuhnya pilihan kebijakan ini pada manajemen pemerintahan yang efektif serta efisien. Akhirnya, investasi publik yang dilakukan adalah dengan menyerahkan pada mekanisme pasar, dimana institusi Negara diarahkan untuk mendukung kinerja pasar.

Problem dengan orientasi politik neoliberalisme bukan melulu dikarenakan pada primasi atas pasar itu bermasalah, tapi secara historis neoliberalisme ini berpotensi untuk mendepolitisasi kepentingan politik masyarakat. Dengan mendasarkan kapasitas Negara pada agenda politik neoliberalisme, hal ini kemudian menciptakan pengaburan atas kontestasi nyata kekuatan politik di masyarakat, yang pada dasarnya hendak melakukan penguasaan sumber daya Negara itu sendiri. Asumsi Negara dipisahkan dengan masyarakat berimplikasi pada Negara hanya menjadi arena bagi mereka yang telah memiliki kekuatan politik tertentu, yang pada akhirnya tergantung dengan berapa banyak modal yang dimiliki. Akhirnya alih-alih tercipta Negara yang demokratis, yang terjadi justru adalah semacam Negara yang dikuasai oleh kuasa kapital.

Politisasi sebagai Tantangan Reformasi Birokrasi Jokowi

Politisasi menjadi kunci dalam menjawab problem absennya agenda politik Negara dalam reformasi birokrasi Jokowi sekaligus mengatasi jebakan ideologi neoliberalisme. Dalam hal ini, pendekatan tekonokratis yang menjadi tren umum reformasi birokrasi harus mulai ditinggalkan. Teknokratisme menjadi pilihan yang menggoda mengingat kepraktisannya. Namun dibalik kepraktisannya, justru pendekatan ini yang paling tidak

"realistis" mengingat pengabaiannya yang fundamental terhadap relasi kuasa yang beroperasi dalam birokrasi itu sendiri. Kegagalan birokrasi untuk memenuhi tujuan-tujuannya secara praktis bukan melulu karena kegagalan manajerial dalam organisasi birokrasi itu sendiri, akan tetapi lebih banyak dipengaruhi pada dominasi relasi kuasa tertentu yang membatasi ruang manuver bagi perubahan birokrasi. Disinilah menjadi penting bagi upaya reformasi birokrasi agar memiliki sensitivitas atas pentingnya memasukkan perubahan relasi kuasa dalam setiap inisiatif yang dibangun.

Secara praktis dan prinsipil, sebenarnya proses reformasi birokrasi tidak dapat dilakukan dalam situasi yang kedap politik. Reformasi justru harus terjadi dalam interaksi politik yang kuat antara masyarakat dengan birokrasi itu sendiri. Dalam hal ini, pengintegrasian kepentingan masyarakat ke dalam proses birokrasi menjadi penting. Menurut saya, hal ini setidaknya dapat dilakukan melalui mendorong partisipasi masyarakat.

Menariknya, Jokowi juga mengamini gagasan pentingnya partisipasi publik dalam skema reformasi birokrasi. Kita bisa menemukan ide partisipasi dalam salah satu poin dari lima poin utama reformasi birokrasi Jokowi. Selain itu, secara politik riil pengakuan atas partisipasi publik tidak dapat dilepaskan dari besarnya pengaruh proses partisipatif selama upaya pemenangan Jokowi. Gerakan massa elektoral, seperti munculnya banyak relawan pendukung Jokowi, mampu mengatasi kemacetan mesin partai. Tidak heran, jika kemudian Jokowi memberikan ruang yang cukup besar kepada para relawan untuk ikut berpartisipasi selama proses transisi kepemimpinannya sekarang ini.

Akan tetapi kita perlu untuk lebih spesifik di sini. Apa sebenarnya yang dimaksud dengan partisipasi? Dalam hal ini, penting untuk mengantisipasi penetrasi (sekali lagi) ideologi neoliberalisme mengenai partisipasi. Istilah partisipasi dipahami se-

bagai keikutsertaan entitas non-negara dalam setiap proses publik (baca: politik) yang ada. Gagasan partisipasi versi neoliberal banyak diturunkan dari konsep "modal sosial." Modal sosial dilihat sebagai timbal balik (*resiprocity*) dan saling percaya di antara aktor sosial dalam masyarakat. Menurut Harris (2001), modal sosial adalah apa yang membuat proyek kolektif mungkin karena dapat mengurangi biaya transaksi dalam interaksi aktor sosial (Harris, 2001, 5). Untuk pendukung neoliberal, gabungan dari modal dan sosial terletak pada fungsinya untuk jaringan sebagai lingkungan yang kondusif bagi kebijakan neoliberal itu sendiri (Carroll, 2010, 83). Partisipasi dalam kerangka modal sosial kemudian dipahami sebagai keterlibatan yang berasaskan pada rasa saling percaya antara individu atau kelompok masyarakat. Tidak heran, jika dalam kerangka partisipasi neoliberal, keterlibatan masyarakat dalam Negara tidak banyak melakukan perubahan relasi kuasa yang ada.

Dalam hal ini, partisipasi haruslah bersifat mengubah relasi kuasa yang ada selama ini. Partisipasi bukan sekadar ikut terlibat dalam proses politik dan mengajukan opini dalam proses tersebut, akan tetapi, lebih daripada itu, partisipasi adalah upaya untuk penguasaan ruang politik yang tersedia. Dengan partisipasi, mereka yang selama ini terpinggirkan memiliki kuasa untuk ikut menentukan hasil-hasil politik. *Wabilkhusus*, partisipasi memperkuat posisi kelompok sosial masyarakat yang selama ini terpinggirkan dalam menentukan mobilisasi sumber daya Negara untuk memenuhi kebutuhan sosial mereka.

Secara praktis maka partisipasi dalam skema reformasi birokrasi haruslah memungkinkan masyarakat untuk mengontrol sumber daya Negara yang ada. Sebagai contoh, salah satu praktik reformasi birokrasi dapat dilakukan melalui dibentuknya forum penganggaran partisipatif, dimana warga dapat memengaruhi serta menentukan bagaimana anggaran pemerintahan daerah dapat digunakan dan bagaimana penggunaan tersebut

dilakukan, yang kesemua prosesnya ditentukan dalam ruang partisipasi publik yang demokratis.

Akan tetapi, kita perlu realistis dalam mengajukan gagasan partisipasi ini. Mengajukan partisipasi tanpa adanya pendidikan dan organisasi politik yang mumpuni bagi kelompok masyarakat yang selama ini terpinggirkan dari proses politik, hanya akan membuka ruang untuk pembajakan ruang partisipasi oleh kekuatan politik dominan yang ada. Oleh karena itu, diperlukan satu bentuk institusionalisasi dalam reformasi birokrasi Jokowi yang secara programatik mendukung upaya pemberdayaan masyarakat secara organisasional untuk memahami hak-hak kewargaan mereka, sekaligus memperkuat kapasitas organisasional mereka agar memiliki kapasitas yang cukup ketika terlibat dalam proses partisipasi dalam rangka penguasaan sumber daya Negara. Hal ini, setidaknya, dapat dimulai melalui dukungan Negara terhadap keberadaan organisasi-organisasi rakyat (seperti serikat, organisasi komunitas, kelompok tani, organisasi perempuan, dll) dan mengikut sertakan organisasi rakyat ini dalam proses reformasi birokrasi itu sendiri.

Kesimpulan

Tantangan utama dari reformasi birokrasi Jokowi adalah politik. Untuk itu, reformasi birokrasi Jokowi haruslah bersifat politis sebagai upaya untuk mendefinisikan agenda politik Negara itu sendiri. Keterlibatan politik masyarakat secara luas dalam proses partisipasi publik harus diintegrasikan ke dalam skema reformasi birokrasi Jokowi. Selain itu, harus diperhatikan bahwa partisipasi diarahkan untuk membuat masyarakat memiliki kuasa dalam menentukan sekaligus memobilisasi sumberdaya Negara. Menurut saya, hanya dengan ini reformasi birokrasi Jokowi dapat menjadi prakondisi yang penting untuk perubahan politik mendasar di Indonesia.

Kepustakaan

Awofeso, N., Rammohan, A., & Asmaripa, A. (2013). 'Exploring Indonesia's "low hospital bed utilizationlow bed occupancy-high disease burden" paradox.' *Journal of Hospital Administration, 2(1).*

Buchanan, J. M. (1988). *Market Failure and Political Failure.* Cato J., 8, 1

Carroll, T. (2010). *Delusions of development: the World Bank and the post-Washington consensus in Southeast Asia.* Palgrave Macmillan.

Hameiri, S. (2007). 'The trouble with RAMSI: Reexamining the roots of conflict in Solomon Islands.' *The Contemporary Pacific,* 19(2), 409-441.

Harris, J. (2005). *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital.* Leftword Books

Listyanti, A. S. (2013). 'Jumlah Dokter Umum di Indonesia Belum Ideal.' *Koran Tempo*. Diambil dari http://www.tempo.co/read/news/2013/04/03/173470885/Jumlah-Dokter-Umum-di-Indonesia-Belum-Ideal

Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World.* Princeton University Press.

Winters, J. (2014). 'Jokowi and Prabowo reflects a decade of frustration with SBY.' *New Mandala.* Diambil dari http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/07/02/jokowi-and-prabowo-reflect-a-decade-of-frustrations-with-sby/

BAB 12

Menjinakkan Leviathan

Roysepta Abimanyu

SEBAGAI ANAK YANG TUMBUH DI JAKARTA, SAYA SEMPAT MEnikmati salah satu perpustakaan di Taman Ismail Marzuki pada paruh kedua dekade 1980an. Letaknya di atas gedung bioskop XXI saat ini. Isinya ribuan komik-komik Amerika dan Eropa yang diterjemahkan oleh beberapa penerbit Indonesia. Salah satu komik yang saya gemari adalah *Steven Sterk*, karya Peyo si komikus besar asal Belgia. Salah satu episode petualangan bocah super kuat namun lemah saat salesma ini adalah menjalankan 12 pekerjaan super-rumit untuk menyatukan klaim tujuh pemusik atas minyak di dalam tanah yang mereka miliki bersama.

Membayangkan pemerintahan Jokowi-JK ke depan, terlihat akan berjalan secara analogis dengan 12 pekerjaan Steven Sterk itu atau 12 tugas dan hukuman untuk Herkules. Bahkan akan jauh lebih rumit. Belum berkuasa saja, pemerintahan ini sudah dihadapkan dengan problem defisit kas negara, yang ditengarai akibat realisasi finansial dari subsidi Bahan Bakan Minyak (BBM) yang gila-gilaan. Selain masalah BBM, ruang fiskal Jokowi-JK pada 2015 juga sangat terbatas untuk menjalankan program-program yang dijanjikannya.

Di tengah kesempitan ruang fiskal, baik dalam APBN 2014 dan APBN 2015, adalah ironis ketika kita melihat di saat-saat berakhirnya Pemerintahan SBY-Boediono, terdapat pembelian puluhan Mercedes Benz yang akan dijadikan kendaraan dinas para menteri. Meski telah ditolak oleh Jokowi sebagai Presiden Terpilih, pengadaan Mercedes tersebut tetap berjalan, seperti menjadi jurus colongan di saat perhatian terserap pada proses pilpres. Kita mungkin belum saja melihat lebih jauh, jangan-jangan banyak kasus-kasus serupa.

Kasus-kasus kebijakan colongan dan sempitnya ruang fiskal di APBN menjadi penting untuk dilihat, untuk melihat mengapa kebijakan sangat susah diubah atau dihentikan. Apa yang terjadi sebenarnya? Mengapa sulit sekali mengendalikan pemerintah yang terpilih secara demokratis?

Mari Menengok *Leviathan*

Narasi yang mungkin berguna untuk menelusuri problem-problem di atas adalah salah satu komponen utama dalam Teori Kontrak Sosial yang diajukan oleh Thomas Hobbes. Hobbes berargumen bahwa untuk dapat mengendalikan kekacauan di antara umat manusia, diperlukan sebuah "monster" yang ditakuti bersama sehingga dapat dicapai ketertiban. "Monster" tersebut dinamakan *Leviathan*, diambil dari kisah Yahudi-Kristen.

Hobbes membayangkan *Leviathan* adalah solusi dari kekacauan, yang memegang kedaulatan yang telah diserahkan oleh warga naungannya. Leviathan, suka atau tidak suka, adalah landasan teoretis Negara Modern. Cukup menarik dalam sampul buku *Leviathan*, "monster" ini digambarkan terbentuk dari orang-orang yang kini kita bisa karikaturkan sebagai para birokrat.

Indonesia mewarisi Negara Modern, tentunya dari Negara Kolonial Hindia Belanda, yang disempurnakan oleh masa Pen-

dudukan Jepang. Kemerdekaan Indonesia tidak serta merta menghancurkan Leviathan kolonial ini, ia malah menyerapnya. Banyak fitur Negara Kesatuan Republik Indonesia menunjukkan dalamnya warisan kolonial tersebut: KUHP warisan Belanda dari *Code Penal Napoléon*, sistem registrasi tanah, logika jawatan pemerintahan (bahkan termasuk infrastrukturnya), hingga hierarki pemerintahan di tingkat lokal.

Repotnya, Negara Kolonial yang berhasil menyelubungi dirinya menjadi Republik tetap memiliki orientasi ekstraktif dibanding sebagai pelayan publik. Orientasi sangat terlihat di lebih lengkapnya pada pelayanan perizinan usaha, baik asing maupun domestik, dibandingkan dengan pelayanan publik yang hingga saat ini yang relatif lancar hanya di sektor pendidikan, kesehatan, dan... pemberangkatan haji.

Orientasi ekstraktif yang sebelumnya mengabdi kepada *kolonial masters* memang berubah pasca kemerdekaan. Namun perubahan itu tidak menjadi melayani publik, tetapi aparatus negara yang melayani dirinya sendiri.

Pada 1950an kita mengenal istilah "Ali-Baba". Pada 1965-1967, tentara-birokrat menggulingkan Soekarno dan mendirikan Orde Baru. Semasa Orde Baru, kita mengenal birokrat dan kroni. Dan kini, kita mengenal penguasa dan rekanan pemerintah. Pada intinya, inilah pola bagaimana individu-individu birokrasi memperkaya diri, birokrasi yang melayani dirinya dari pemerintah pusat hingga desa dan kelurahan. Dan ini terus berlangsung hingga sekarang, meski pucuk kekuasaan berhasil diganti di bawah tekanan publik yang dipicu pemberontakan kaum muda pada 1998.

Leviathan kontra Jokowi-JK

Bagaimanapun, terpilihnya Jokowi-JK membawa secercah harapan untuk perubahan di dalam pemerintahan. Jokowi memi-

liki rekam jejak yang cukup kuat dalam mendorong reformasi birokrasi di Solo dan Jakarta. Di lain sisi, kalangan birokrasi, baik di pusat dan di daerah, juga punya rekam jejak, meski sering tak kentara, untuk menyabotase agenda-agenda pemerintahan yang mereka anggap tidak menguntungkan mereka. Ini terjadi di masa Habibie, lebih parah di masa Gus Dur dan Megawati, dan sepanjang masa SBY memerintah (2004-2014). Itu sebabnya sebelum Pilpres 9 Juli pun, kalangan Pegawai Negeri Sipil cenderung lebih memilih Prabowo dibanding Jokowi. Dari satu sisi lanskap politik ini saja, adalah naif jika kita menantikan Pemerintahan Jokowi-JK berjalan dengan skenario *business as usual* dalam memenuhi janji-janji politiknya.

Akan tetapi, menjalankan pemerintahan yang ambisius dan bercita-cita menciptakan terobosan juga tidak cukup hanya bermodalkan tekad atau *political will*. Kecerdasan berpolitik, pemahaman atas dinamika dalam relasi Rakyat versus Negara, dan keberanian mengambil risiko serta sigap memainkan rencana-rencana kontijensi juga diperlukan. Setidaknya ada beberapa kerumitan strategis yang akan dihadapi oleh Jokowi-JK untuk menjalankan pemerintahannya:

Kerumitan *pertama* adalah persoalan batasan-batasan yang telah berhasil dicapai oleh tokoh-tokoh birokrat kunci dalam menghambat reformasi birokrasi. Salah satu contoh kasus adalah Undang-Undang Aparatur Sipil Negara. Upaya mendorong pembentukan birokrasi yang mumpuni dan sistem *merit* berdasarkan kompetensi dan kinerja, dijinakkan oleh kepentingan para birokrat kunci yang ingin melanggengkan model birokrasi berdasarkan senioritas dan aspek-aspek formal lainnya.

Kerumitan ini berdampak serius pada kinerja pemerintahan pasca 20 Oktober 2014. Pertama, Presiden dan para menteri yang menjadi eksekutif negara akan sulit menghadapi resistensi dari birokrat senior dalam kementerian-kementerian. Seperti yang sebelumnya diutarakan, rekam jejak sabotase telah ada,

dan satu-satunya jalan mengeliminasi dengan mengganti pejabat senior juga dipersulit karena penggantinyapun harus dipilih dengan senioritas yang cukup. Kedua, pemerintah juga akan sulit menurunkan ego sektoral yang selama ini membuat jalan pemerintahan menjadi tidak efisien dan boros. Problem raja-raja kecil dalam kementerian yang selama ini menciptakan silo-silo tidak dapat langsung dieliminasi.

Kerumitan *kedua* yang pasti dihadapi oleh Jokowi-JK adalah persoalan pola otonomi daerah. Program-program Jokowi-JK harus dapat disinkronisasikan oleh program-program yang kini berjalan di 511 kabupaten dan kota dan 34 provinsi. Dua janji utama Jokowi-JK, Kartu Indonesia Pintar dan Kartu Indonesia Sehat, mensyaratkan koordinasi yang kuat antara beberapa kementerian di Pemerintah Pusat dan dinas-dinas terkait untuk terlibat dalam diseminasi, perencanaan, dan pelaksanaan dua program tersebut. Penanggulangan subsidi BBM dan konversi BBM di sektor transportasi, jelas membutuhkan peranan besar pemerintah provinsi dan kabupaten/kota untuk memastikan guncangan akibat pengurangan subsidi BBM dapat diisolasi. Dalam pola otonomi daerah saat ini, tidak dapat dibayangkan bagaimana birokrat-birokrat pemerintah pusat yang diceritakan di atas dapat memastikan adopsi. Kita dapat melihat contoh bagaimana gagalnya pemerintah pusat dalam mendorong Pemerintah DKI Jakarta di bawah Fauzi Bowo menjalankan 17 langkah yang dimandatkan Presiden Yudhoyono melalui Wakil Presiden Boediono. Sebagian langkah tersebut malah dapat terjadi setelah Jokowi terpilih dalam Pilkada DKI 2012.

Pola otonomi daerah yang saat ini terjadi juga diperumit secara politis. Pihak oposisi masih memegang kekuasaan di sebagian besar provinsi dan kabupaten/kota. Jika oposisi melakukan sabotase dengan terkoordinasi, dapat dipastikan beberapa program strategis Jokowi-JK akan dijalankan dengan serampangan sehingga tak dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Kerumitan *ketiga* adalah problem program warisan pemerin-
tahan Yudhoyono yang telah merugikan atau berpotensi me-
rugikan rakyat. Contoh pesawat terbang kepresidenan dan
Mercedes Benz buat menteri adalah contoh kecil dan insignifi-
kan dibandingkan dengan beberapa program lainnya seperti
Master Plan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia
(MP3EI). Sudah ratusan proyek yang dinaungi MP3EI telah
dimulai dengan skema pembiayaan Kerjasama Pemerintah
Swasta (*Public Private Partnership* atau PPP) secara *multi-years*.
Dampak sosial dan ekologis yang terjadi di proyek-proyek terse-
but akan menjadi sandungan terhadap jalannya pemerintahan
ke depan.

Proyek-proyek MP3EI warisan tersebut juga akan mengu-
rangi ruang fiskal. Hingga saat ini dalam observasi yang dilaku-
kan oleh beberapa organisasi non pemerintah, penyertaan mo-
dal pemerintah masih jauh lebih besar dibandingkan dengan
modal swasta yang diharapkan dalam PPP. Sebagian proyek
tersebut malah dimasukkan dalam skema utang domestik dan
luar negeri.

Kerumitan *terakhir* yang tak kalah strategisnya terletak pada
problem narasi dan diskursus dominan dalam peran negara
yang kini telah dianut oleh kalangan birokrasi, baik mereka
yang reformis maupun yang konservatif.

Sebelumnya, logika birokrasi berada dalam selubung ideolo-
gis “mengayomi”. Birokrasi menganggap dirinya lebih tinggi,
lebih tahu, lebih kompeten daripada rakyat, karena itu meng-
abdikan dirinya untuk membimbing rakyat. Masalahnya, rak-
yat pada masa itu tidak perlu tahu bagaimana birokrat dan kro-
ninya dapat memperkaya diri dari proses “pengayoman” terse-
but. Saat ini, di tengah tekanan dan sorotan publik, kalangan
birokrasi seperti menemukan selubung baru, yaitu “pemberda-
yaan”. Jika sebelumnya Negara bertanggung jawab secara luas,
kini Negara bertanggung jawab seperlunya saja karena rakyat

harus bisa berdaya. Dengan logika ini, peranan Negara diminimalisasi dan peran-peran pelayanan diserahkan kembali ke rakyat melalui mekanisme pasar.

Dalam hal ini, artinya secara ideologi pemerintahan, pemerintahan Jokowi-JK yang dengan agenda *Nawa Cita*-nya (singkatnya narasi Negara kuat dan hadir) akan berhadapan dengan dua lawan dan kompetitor: ideologi publik dikelola oleh mekanisme pasar yang dianut oleh para reformis dan ideologi rezim birokrasi yang sibuk menyelamatkan kepentingannya sendiri. Tiga perspektif kepentingan ini jelas akan menyulitkan formulasi kebijakan di dalam pemerintahan. Sangat mungkin pertarungannya tidak menajam, tetapi besar kemungkinan akan membuat kebijakan-kebijakan pemerintah tidak koheren, multiinterpretasi, dan pada akhirnya malah tidak efektif.

BAB 13

Tantangan Militer untuk Ir. Joko Widodo

Made Supriatma

KETIKA DILANTIK SEBAGAI PRESIDEN PADA OKTOBER 2014, Joko Widodo (Jokowi) akan menjadi presiden sipil kelima dalam sejarah Republik ini. Dia akan menjadi presiden sipil keempat setelah kejatuhan Orde Baru. Sejarah mencatat, tiga presiden sipil setelah kejatuhan rezim Soeharto, tidak pernah berkuasa penuh selama lima tahun. BJ Habibie, yang menggantikan Soeharto, hanya berkuasa selama satu tahun lima bulan. Sedangkan KH Abdurrahman Wahid (Gus Dur) hanya berkuasa selama satu tahun sembilan bulan. Gus Dur dipaksa berhenti lewat kekisruhan konstitusional yang melibatkan orang-orang dan partai-partai politik yang semula memilihnya. Penggantinya adalah orang yang menjadi wakilnya, Megawati Sukarnoputri, yang berkuasa tiga tahun tiga bulan. Megawati dikalahkan dalam pemilihan umum yang demokratis oleh seorang mantan jenderal yang sebelumnya menjadi menteri koordinator politik dan keamanan (Menko Polkam) dalam kabinetnya, Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Hanya SBY, mantan jenderal, yang berkuasa sebagai presiden dua periode penuh.

Sebagai presiden sipil, nantinya Jokowi akan menjadi pang-

lima tertinggi militer Indonesia. Dia tidak saja harus merumuskan politik pertahanan negara, tapi juga harus menghadapi dinamika militer Indonesia, baik sebagai institusi beserta segala gejolak-gejolak didalamnya. Dua presiden sipil pendahulunya, BJ Habibie dan Gus Dur harus berhadapan dengan masalah-masalah berat, yang sebagian muncul dari pengelolaan konflik di dalam tubuh tubuh militer. Sementara Megawati Sukarnoputri memberikan *carte blanche* kepada militer, tidak saja untuk menentukan kebijakan keamanan melainkan juga memberikan dukungan sepenuhnya bagi militer untuk berkuasa di daerah-daerah konflik.

Sebagaimana diketahui, pada jaman pemerintahan Soeharto, militer adalah institusi yang sangat berkuasa. Soeharto, mantan jenderal, berkuasa dengan memakai tentara sebagai tulang punggung kekuasaannya. Militer hadir di mana-mana. Mereka menjadi politisi, birokrat, dan juga terjun ke dalam dunia bisnis. Kejatuhan Soeharto tidak dengan serta merta mengurangi kekuatan politik militer. Sekalipun secara formal militer tidak lagi terlibat dalam politik dan ekonomi, namun mereka tetaplah sebuah kekuatan yang diperhitungkan.

Apakah yang menjadi tantangan Presiden Jokowi dalam menghadapi militer? Tulisan ini ingin melihat tantangan-tantangan yang mungkin akan dihadapi oleh Presiden Jokowi dalam lima tahun ke depan masa pemerintahannya. Pertanyaan yang paling utama adalah hubungan pemerintahan sipil-militer yang seperti apa yang kira-kira harus dijalankan oleh pemerintahan Jokowi? Bagaimanakah dia harus melakukan kontrol terhadap militer? Sejauh mana dia harus memberikan otonomi dan sejauh mana dia menerapkan agenda-agendanya?

Tulisan ini dibagi dalam beberapa bagian. *Pertama*, kita akan melihat secara sepintas tentang “reformasi TNI.” Sekalipun banyak pihak mengatakan bahwa reformasi dalam tubuh TNI berjalan stagnan, harus diakui bahwa postur TNI saat ini

sangat berbeda dari masa Soeharto. Reformasi militer tidak berhasil menyentuh komando-komando territorial TNI-Angkatan Darat, yang di masa lalu (dan juga bisa dipakai untuk masa depan) merupakan "infrastruktur kekuasaan" lembaga ini. Persoalan *kedua* adalah dinamika di dalam tubuh militer sendiri, khususnya formasi para perwira yang memerlukan manajemen konflik yang handal. Diakui atau tidak, para elite militer tersusun oleh jaringan patronase dan nepotisme. Ini merupakan fenomena umum di dalam birokrasi dan dalam politik Indonesia. Masalahnya adalah bagaimana mengelola konflik yang kadang muncul dari rivalitas antar faksi di dalam tubuh militer ini. *Terakhir*, kita akan membahas beberapa model yang bisa diterapkan oleh pemerintahan Jokowi. Bersandar pada pengalaman tiga pendahulunya, tulisan ini akan melihat tiga model berbeda di mana tidak ada satu pun yang merupakan tipe ideal. Namun, Jokowi bisa mendapatkan pelajaran dari ketiganya.

Kelanjutan Reformasi?

Sejak 2004, militer Indonesia tidak lagi diwakili di parlemen baik di pusat maupun di daerah. Setelah reformasi, militer juga tidak lagi mengontrol partai politik seperti mereka sebelumnya mengontrol Golkar. Lembaga-lembaga yang dianggap mengontrol kehidupan politik sipil seperti Bakorstanas (Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Nasional) dan Litsus (Penelitian Khusus) juga telah dihapuskan. Secara perlahan, bisnis militer juga ditiadakan. Sebelumnya, militer berbisnis lewat yayasan-yayasan. Argumen yang sering dikemukakan, yayasan-yayasan ini diperlukan untuk membantu kesejahteraan prajurit. Sekalipun dalam kenyataannya banyak dari kegiatan ekonomi yayasan-yayasan tersebut tidak dapat dipertanggungjawabkan dan banyak dipakai untuk kepentingan ekonomi komandan-komandan militer yang mengontrolnya.

Secara umum, reformasi terhadap militer dilakukan lewat dua undang-undang, yakni UU No. 3/2002 tentang pertahanan negara dan UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Sekalipun sering dikritik karena dua produk hukum ini dianggap tidak memadai untuk mereformasi militer,[1] beberapa aspek dari kedua undang-undang ini harus diakui memengaruhi posisi dan peran militer dalam masyarakat Indonesia.

Namun, tidak ada keraguan bahwa militer akan terlibat dalam politik jika situasinya mengizinkan untuk itu.[2] Ini karena militer berhasil mempertahankan struktur organisasi teritorialnya dan politisi sipil tidak begtiu berhasil dalam melakukan kontrol terhadap kebijakan dan strategi keamanan negara. Sebagaimana diketahui, definisi dan doktrin keamanan akan sangat memengaruhi perilaku militer. Sehingga tidak diragukan bahwa tentara Indonesia berhasil menjaga otonomi institusinya. Terlebih kebanyakan politisi sipil enggan untuk ambil bagian dalam mendefisinikan ancaman terhadap negara dan menentukan postur keamanan yang diperlukan untuk mengamankan negara. Keadaan seperti ini memungkinan tentara untuk memengaruhi politik dari balik layar. Akibatnya, tidak mengherankan jika seorang ahli ilmu politik Indonesia mengatakan bahwa militer akan mampu menjadi *"spoiler"* (pembusuk) demokrasi Indonesia.[3]

Menurut UU No. 34/2004, tentara diperbolehkan untuk melakukan "operasi militer selain perang" (OMSP), khususnya di daerah-daerah rawan atau di daerah konflik. Operasi ini boleh dilakukan dalam skala yang amat luas, mulai dari mengatasi

1. Lihat misalnya, *Satu Dekade: Keberhasilan Reformasi TNI Terbebani Paradigma Orde Baru (1998-2008)*, Jakarta: Kontras, 2008.
2. Lihat, Muthiah Alagappa, *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*, Stanford: Stanford University Press, 2001.
3. Edward Aspinnal, "Indonesia: The Irony of Success," *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 2 (April 2010), hlm. 24.

gerakan separatisme dan pemberontakan bersenjata, melindungi presiden, hingga membantu kepolisian dalam mengatasi persoalan keamanan.[4]

Namun, yang lebih penting lagi adalah pengakuan bahwa tentara, karena keberhasilan mempertahankan komando teritorial, tetap merupakan satu pihak yang diakui dalam administrasi pemerintahan lokal. TNI masih merupakan bagian dari Muspida (Musyawarah Pimpinan Daerah), yang ada di tingkat propinsi,[5] kabupaten, dan kecamatan. Pengikutsertaan militer ke dalam Muspida telah memberi ruang pada para perwira militer untuk mempengaruhi politik di daerah-daerah.

Satu perangkat hukum yang juga harus dicermati adalah UU No. 17/2011 tentang Intelijen Negara. Undang-undang ini memberikan kekuasaan yang besar untuk mengawasi dan melanggar kebebasan pribadi warga negara.[6] Namun yang lebih penting lagi adalah keberadaan organisasi teritorial Badan Inte-

4. Ayat 7 UU No. 34/2004 menyebut 14 bidang yang bisa ditangani Operasi Militer Selain Perang: 1. mengatasi gerakan separatisme bersenjata; 2. mengatasi pemberontakan bersenjata; 3. mengatasi aksi terorisme; 4. mengamankan wilayah perbatasan; 5. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis; 6. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri; 7. mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya; 8. memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuaidengan sistem pertahanan semesta; 9. membantu tugas pemerintahan di daerah; 10. membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang; 11. membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia; 12. membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan; 13. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (*search and rescue*); serta 14. membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.
5. Di tingkat propinsi, sesuai dengan PP No. 19/2010, istilah Muspida diubah menjadi Forkorpimda (Forum Komunikasi Pimpinan Daerah).
6. Ada 16 pasal dari UU ini yang dianggap melanggar kebebasan dan hak individual *(privacy)* warga negara. Koalisi LSM dan beberapa individual berusaha mengajukan *judicial review* atas undang-undang ini. Namun permohonan mereka ditolak oleh Mahkamah Konstitusi.

lijen Negara (BIN). Pada 2013, presiden SBY membuat sebuah peraturan tentang koordinasi intelijen negara,[7] yang mengesahkan berdirinya Badan Intelijen Negara Daerah (Binda), sebuah lembaga yang ada di tingkat propinsi. Lembaga ini dinamakan Koordinasi Badan Intelijen Negara Daerah (Kominda), yang tugasnya mengoordinasi semua lembaga intelijen yang beroperasi di daerah (TNI, Kepolisian, kejaksaan, Kesbanglinmas, dan intelijen dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementrian). Binda dipimpin oleh seorang Kepala Binda (Kabinda), dengan jenjang kepangkatan yang setara dengan Brigadir Jendral (Brigjen). Di sebagian besar propinsi, seringkali Kabinda adalah pejabat militer tertinggi di daerah. Kabinda adalah juga ketua Komunitas Intelijen Daerah (Kominda).

Dilihat secara struktural, sulit untuk mengatakan bahwa militer tidak memiliki pengaruh secara politik baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun, untuk saat ini, agaknya peran yang diambil oleh militer kebanyakan bergerak di balik layar. Mereka menjadi semacam kelompok penekan *(pressure group),* terutama bila berhadapan dengan kepentingan-kepentingan institusional militer.[8]

Kontrol dan Otonomi Seperti Apa?

Secara teoritik, Presiden Jokowi seharusnya melakukan kontrol sipil terhadap militer. Dia harus mampu mengambil kebijakan-kebijakan strategis dalam soal pertahanan negara. Di sisi yang

7. Lihat, Peraturan Presiden No. 67/2013 tentang Koordinasi Intelijen Negara.
8. Contoh yang paling gampang dilihat adalah dalam konflik-konflika agraria yang melibatkan militer dengan pihak rakyat sipil. Konflik ini banyak lahir akibat ketidakpastian hak kepemilikan tanah yang telah terjadi sejak jaman kolonial. Namun tidak jarang pula konflik ini lahir sebagai akibat pembantaian massal 1965. Militer banyak mengambil begitu saja bekas kantor-kantor milik PKI dan organisasi-organisasi afiliasinya, serta merampas hak milik individual orang-orang yang dituduh anggota PKI. Dalam banyak hal, militer berhasil mempertahankan hak milik atas tanah yang awalnya dirampas begitu saja.

lain, dia juga harus memberikan otonomi kepada militer terutama dalam menyangkut urusannya ke dalam, seperti *tour of duty* dan jenjang kepangkatan. Campur tangan urusan-urusan ke dalam biasanya ditentang oleh militer. Presiden sipil juga harus bisa mengendalikan diri untuk tidak mempolitisasi militer.

Namun, sangat sulit untuk memisahkan militer Indonesia dari politik. Militer Indonesia selalu memandang diri sebagai "tentara rakyat." Ini adalah persepsi yang tidak memungkinkan pemisahan urusan militer dan urusan sosial, ekonomi, dan politik. Persepsi ini tidak saja diterjemahkan ke dalam doktrin pertahanan, tetapi juga menjadi dasar bagi militer Indonesia untuk tetap memelihara komando-komando teritorial.

Selain itu, elite militer Indonesia sangat erat berkaitan dengan elite politik sipil. Jalinan hubungan antara elite militer dengan elite sipil terjadi entah karena hubungan kekeluargaan (nepotisme) atau hubungan patronase. Banyak elite militer yang punya hubungan keluarga dengan politisi—entah politisi yang benar-benar sipil atau politisi bekas tentara. Selain itu, jaringan patronase antara mantan komandan yang telah pensiun dan menjadi politisi sipil dengan anak buahnya yang masih berdinas aktif masih terpelihara dengan baik. Pensiunan tentara tersebar di dalam partai-partai politik. Kadang rivalitas yang pernah terjadi di dalam tubuh tentara juga terekspresikan di medan politik sipil. Sehingga, seringkali gejolak politik berimbas ke dalam tubuh militer dan sebaliknya.

Tidak banyak orang menyadari bahwa militer adalah bagian dari segelintir elite di negeri ini. Banyak elite militer berasal dari keluarga elite politik. Tidak terlalu sulit untuk mengurainya. Presiden yang berkuasa sekarang, Susilo Bambang Yudhoyono, misalnya, adalah menantu Letjen Sarwo Edhie Wibowo, bekas komandan RPKAD. Yudhoyono pun memiliki seorang anak yang saat ini menjadi perwira TNI-AD dan diramalkan akan memiliki karir yang sangat cemerlang. Prabowo Subianto juga

berasal dari kalangan elite.

Beberapa orang yang terlibat dalam pertarungan pemilihan presiden 2014 juga memiliki keluarga di dalam tubuh militer. AM Hendropriyono, mantan Ketua BIN, dan menjadi pendukung Jokowi memiliki menantu Brigjen Andhika Perkasa, yang saat ini menjabat sebagai Kapuspen TNI-AD. Sementara Luhut Panjaitan, seorang jendral, memiliki menantu Kol. Maruli Simanjuntak yang sekarang menjadi Asisten Operasi Kopassus. Masih banyak contoh yang bisa dikemukakan dalam tali temali hubungan kekeluargaan ini. Apakah hubungan kekeluargaan ini menentukan karir seseorang di dalam TNI? Sekalipun sulit untuk membuktikan, hal ini juga sulit untuk dibantah karena memang banyak keluarga dari elit politik yang memiliki karir militer yang cemerlang.

Yang lebih kuat dari hubungan kekeluargaan adalah hubungan patronase antara perwira-perwira yang lebih senior dengan anak-anak buahnya. Patronase membuahkan loyalitas dan darma-bakti dari anak buah kepada atasan. Sementara, atasan menawarkan perlindungan dan keamanan karir bagi bawahannya. Terkadang, patronase juga terjadi antara kawan sesama kelas di akademi militer. Mereka yang berkarir cemerlang (yang biasa diangkat menjadi "kepala suku" dari abituren atau angkatannya), bertanggungjawab membuka jalur karir kawan-kawannya yang lain. Tidak jarang, mereka yang berkarir paling cemerlang adalah mereka yang punya kaitan dengan elite politik.[9]

Hubungan nepotisme dan patronase ini mau tidak mau juga

9. Contoh paling jelas dalam hal ini adalah Prabowo Subianto. Kesetiaan itu terjalin hingga mereka keluar dari dinas militer. Pengamatan terhadap pensiunan perwira militer dan polisi yang bergabung dengan Gerindra menunjukkan bahwa mereka yang bergabung adalah sebagian besar kawan satu angkatan Prabowo (Akabri kelas 1973 dan 1974 – karena Prabowo tinggal kelas setahun) dan adik-adik kelasnya. Orang seperti Jendral Djoko Santoso mendukung Prabowo karena sama-sama pernah bertugas di Yon 338/Kostrad. Djoko Santoso adalah wakil komandan dan Prabowo saat itu menjadi komandan.

masuk ke dalam wilayah politik. Sekalipun tidak begitu terlihat di permukaan, namun rivalitas itu nyata adanya jika diamati dengan seksama. Pemberhentian Kepala Staf TNI Angkatan Darat (Kasad) Jendral Budiman hanya beberapa hari menjelang pengumuman pemenang Pemilu 2014 oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengindikasikan itu. Presiden Yudhoyono, yang hingga saat ini merupakan "patron" terkuat di dalam TNI, kabarnya marah karena Budiman mendekat ke kubu Jokowi.[10]

Politik internal militer penuh dengan ranjau yang berbahaya. Presiden Jokowi hendaknya awas dengan segala macam konflik dan persaingan tersebut, karena konflik dan persaingan itu seringkali membawa dampak ke luar. Demikian pula dengan usaha-usaha dari luar untuk memengaruhi para perwira yang masih berdinas aktif. Hal ini sungguh sulit untuk ditanggulangi karena elit militer Indonesia selalu punya persepsi bahwa politik adalah bagian dari tanggung jawab mereka terhadap negara.

Tiga Model

Harus diakui, tidak ada presiden yang berkuasa pada era sesudah Orde Baru yang berhasil melakukan reformasi militer dalam pengertian yang sepenuhnya, yakni menjadikan institusi ini semata-mata sebagai institusi penjamin keamanan negara. Re-

10. Kabarnya, kasusnya berawal dari AM Hendropriyono yang "bergerilya" ke kalangan militer aktif untuk menggalang dukungan. Hendropriyono dikabarkan berusaha mempengaruhi perwira-perwira aktif untuk meninggalkan "kapal karam" (maksudnya Yudhoyono yang kekuasaannya akan berakhir). Sebulan sebelum dipecat, Budiman dikabarkan bertemu dengan Megawati Sukarnoputri. Persoalan ini kemudian meledak dalam kasus pendataan oleh Babinsa di Kelurahan Gambir, Jakarta Pusat. Sangat kentara terlihat konflik antara Kasad Jendral Budiman dan Panglima TNI Jendral Moeldoko. Budiman, lewat Kapuspenad Brigjen Andika Perkasa (menantu Hendropriyono) menginstruksikan untuk segera menjatuhkan sangsi kepada Babinsa tersebut. Hanya dalam bilangan jam, Moeldoko membantah dan mengatakan tidak ada kesalahan apapun yang dilakukan oleh Babinsa tersebut.

formasi sektor militer dianggap berjalan di tempat.

Sementara itu, di sektor hukum militer Indonesia tetap tidak menunjukkan kemajuan karena anggota-anggota militer yang melanggar hukum sipil tetap tidak bisa diadili menurut hukum sipil. Kenyataan paling penting yang harus diingat adalah bahwa hingga saat ini, hampir tidak ada perwira TNI yang diadili dan dihukum karena kasus korupsi.[11] Sementara, di luar TNI, kita melihat sedemikian banyak pejabat atau elite-elite politik yang masuk penjara karena kasus-kasus korupsi. Kepolisian juga mengalami nasib serupa politisi sipil, di mana terdapat beberapa jenderalnya yang diadili.

Presiden Jokowi bisa belajar dari tiga model yang dilakukan tiga presiden sipil pendahulunya dalam menghadapi militer. Ketiga model tersebut adalah:

Pertama, tidak berkompromi. Inilah yang dilakukan oleh Presiden B.J. Habibie dalam masa kekuasaannya yang singkat itu. Sadar bahwa ia mewarisi kekuasaan dari Soeharto, Habibie menetapkan agendanya sendiri. Dia berusaha meletakkan pondasi untuk masyarakat yang lebih bebas. Satu hal paling drastis yang dilakukannya adalah memberikan referendum kepada Timor Timur pada 1999. Kebijakan ini dilakukan tanpa berkonsultasi dengan militer, padahal militer menanggung beban paling berat atas Timor-Timur. Mereka adalah tulang punggung invasi Indonesia ke wilayah itu. Mereka juga telah berkorban habis-habisan, karena ribuan prajurit telah dikorbankan untuk menganeksasi wilayah itu ke dalam negara Republik Indonesia.

Habibie sangat beruntung. Ketika itu militer Indonesia berada pada posisi yang sangat lemah. Konflik dan rivalitas yang dibangun pada masa Soeharto telah pecah ketika diktator itu jatuh dari kekuasaan.[12] Akibatnya, kepercayaan rakyat kepada

11. Kekecualian untuk Letjen Djaja Suparman yang pada 2013 dihukum empat tahun karena kasus pertanahan ketika dia menjadi Pangdam V/Brawijaya.
12. Pada masa akhir kekuasaan Soeharto, militer terpecah dua antara "ABRI Hi-

militer sangat rendah. Habibie berhasil menjalankan kebijakan ini walaupun kemudian dia harus menanggung pil pahit karena Laporan Pertanggungjawabannya ditolak MPR dan dia berhenti dari jabatan presiden.

Kedua, intervensionis. Inilah yang dilakukan oleh Abdurrahman Wahid alias Gus Dur. Dia membangun aliansi dengan perwira-perwira progresif dalam TNI Angkatan Darat, terutama dengan Mayjen Agus Wirahadikusumah. Dia juga memberhentikan Wiranto dari jabatan Panglima ABRI (Pangab) dan berusaha melemahkan pengaruhnya di dalam tubuh militer. Pendeknya, Gus Dur mengobrak-abrik militer dengan harapan akan membuat reformasi total.

Sebagai akibatnya, Gus Dur diserang dari semua jurusan. Militer seolah-olah lepas tangan ketika kekerasan komunal meledak di beberapa daerah dan separatisme merebak di Aceh dan Papua. Tidak itu saja, ada banyak indikasi militer bahkan terlibat dalam konflik-konflik ini. Pangdam V/Brawijaya yang ketika itu dijabat oleh Mayjen Sudi Silalahi (kini *inner-circle* kekuasaan Yudhoyono), bahkan terang-terangan mengabaikan perintah Gus Dur untuk menahan keterlibatan Laskar Jihad dalam perang komunal ini. Sudi Silalahi malah mengapalkan mereka ke Ambon.

Akhir dari sikap intervensionis ini kita semua sudah tahu. Gus Dur akhirnya digulingkan dari kursi kepresidenannya lewat kombinasi tekanan dari militer dan *politicking* di tingkat MPR yang dipimpin oleh Amien Rais, orang yang justru menaikkan Gus Dur lewat inovasi politik "Poros Tengah"-nya itu.

Ketiga, cek kosong. Inilah yang terjadi pada zaman peme-

jau" dan "ABRI Merah Putih". Kedua faksi ini beradu ketika Soeharto jatuh dan sebagai akibatnya terjadi huru-hara Jakarta pada Mei 1998. Personifikasi rivalitas itu adalah antara Prabowo Subianto (ABRI Hijau) dengan Wiranto (ABRI Merah Putih). Rivalitas dan konflik itu masih kelihatan hingga sekarang. Bahkan dalam Pilpres 2014, ia juga tampak pada aliansi yang mendukung masing-masing calon presiden.

rintahan Megawati Soekarnoputri. Presiden perempuan pertama ini memberikan militer "otonomi" untuk mengelola urusan-urusannya sendiri dan untuk mengelola keamanan negara. Intinya, Megawati menyerahkan *portofolio* keamanan nasional kepada militer. Kebijakan ini segera saja dimanfaatkan oleh pihak militer. Di Maluku, mereka membentuk Operasi Pemulihan Keamanan (Opslihkam), sementara di Aceh mereka membatalkan gencatan senjata.

Salah satu kelemahan mendasar Megawati adalah dia tidak memiliki agenda apapun untuk mengontrol militer. Dia mendudukkan Jendral Ryamizard Ryacudu untuk mengendalikan tentara. Dia adalah anak dari Brigjen Ryacudu, seorang loyalis Soekarno. Ryamizard adalah perwira nasionalis dan bersikap garis keras dalam mempertahankan wilayah Indonesia.

Megawati memang sukses mengakhiri masa jabatannya. Namun, ketiadaan kontrol itu juga memungkinkan untuk munculnya rival yang pada akhirnya menjatuhkan dia dari kursi kepresidenan lewat jalur pemilihan. Rival itu adalah Jenderal Susilo Bambang Yudhoyono, yang dengan cerdik membangun kekuatan di dalam tubuh tentara.

Tidak diragukan Yudhoyono adalah seorang *"master"* dalam menguasai tentara. Sebagai bekas tentara, dia tahu persis menyusun kekuatan di dalam tubuh militer. Itulah sebabnya dalam masa 10 tahun kekuasaaannya, Yudhoyono (tidak seperti presiden sipil sebelumnya) tidak mengalami tentangan berarti dari dalam tubuh tentara. Hampir semua perwira yang sekarang menjadi elite militer adalah "Jenderal-jenderal SBY." Mereka semua berhutang atas laju karir mereka kepada SBY.

Presiden Jokowi akan berhadapan dengan persaingan yang keras di dalam tubuh TNI-AD, angkatan dengan kekuatan terbesar dan paling berpengaruh. Dalam masa kepresidenan Jokowi, mereka yang akan memegang posisi-posisi elite di dalam tubuh Angkatan Darat adalah Abituren 1988/89 dan 1990 ke

atas. Ini adalah kelas-kelas yang jumlahnya besar. Dengan demikian, diharapkan persaingan pun akan meningkat.

Dalam hal ini, Presiden Jokowi sungguh memerlukan masukan dari orang yang memang dihormati di dalam TNI dan disegani di luar. Salah satu orang yang mungkin paling memenuhi syarat untuk itu adalah Luhut Panjaitan, seorang mantan jenderal yang pernah menjabat sebagai Menteri Perdagangan dan sekarang menjadi pengusaha.[13] Luhut Panjaitan mungkin bisa menjadi figur yang dihormati di dalam tubuh tentara dan disegani di luar. Akan tetapi, sekali lagi, itu tidak menjamin karena rivalitas antar-faksi di dalam tubuh TNI-AD sangat cepat berubah. Luhut Panjaitan bisa jadi akan segera menjadi masalah, terutama jika berhadapan dengan Yudhoyono yang pengaruhnya sangat kuat di dalam militer Indonesia.

13. Jokowi sudah mengenal Luhut Panjaitan cukup lama. Pada 2009, Jokowi dan Luhut bekerjasama dalam perusahan produksi perkayuan yang bernama PT Rakabu Sejahtera. Perusahan Luhut, PT Toba Sejahtera menanamkan saham di PT Rakabu Sejahtera. Anak pertama Jokowi, Rakabumi, adalah komisaris perusahan tersebut, di samping Letjen Pur. Agus Wijoyo.

BAB 14

Tantangan Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat Menghadapi Konservatisme Islam Politik

Iqra Anugrah

Salah satu tantangan terberat yang dihadapi oleh Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat[1] dalam Pemilihan Umum Presiden 2014 kemarin, adalah citra "anti-Islam" yang dilekatkan oleh sejumlah faksi konservatif dari Islam Politik kepada pasangan Jokowi-JK dan para pendukungnya. Secara khusus, kampanye hitam ini dialamatkan secara lebih gencar kepada Jokowi. Dalam konteks pertarungan politik elektoral di sebuah negara yang sebagian besar penduduknya Muslim, tentu upaya pencitraan Jokowi sebagai sosok "anti-Islam" tidaklah menguntungkan bagi prospek kemenangan Jokowi dalam Pilpres 2014 kemarin dan juga bagi kemungkinan penerapan agenda-agenda progresif dalam pemerintahan Jokowi-JK yang akan datang.

Dalam kaitannya dengan masalah tersebut, tulisan ini bermaksud memberikan analisa dan usulan kebijakan mengenai bagaimana menghadapi konservatisme Islam Politik di Indonesia dewasa ini bagi pemerintahan Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat. Ada dua gagasan utama dalam tulisan ini. *Pertama,*

1. Saya menggunakan istilah 'Gerakan Rakyat' secara bebas untuk merujuk kepada berbagai bentuk partisipasi dan voluntarisme politik yang dimotori oleh berbagai kelompok relawan, gerakan sosial, dan warga biasa yang mengemuka dalam Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) 2014 kemarin.

konservatisme Islam Politik perlu dilihat sebagai *ekspresi politik* dari *faksi konservatif-religius* kelas menengah di Indonesia. *Kedua,* untuk menghadapi rongrongan dari kelompok Islam Politik dan memperjuangan agenda-agenda progresif, Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat perlu menjaga hubungan dan membangun aliansi politik dengan *elemen-elemen progresif* dari berbagai gerakan Islam dan berbagai kelompok minoritas, terutama minoritas keagamaan. Kedua strategi ini diperlukan untuk memantapkan legitimasi Jokowi-JK dalam masyarakat, terutama di hadapan berbagai kelompok dan gerakan Islam dalam memperjuangkan agenda-agenda progresif ke depannya.

Islam Politik sebagai Ekspresi Konservatisme Kelas Menengah

Konservatisme Islam Politik, terutama dalam berbagai macam varian Islamisnya, tidaklah muncul secara tiba-tiba dari sebuah kevakuman sejarah. Konservatisme tersebut juga bukanlah sekadar produk dari interpretasi yang konservatif dan literal dari teks-teks keagamaan, meskipun ragam interpretasi yang seperti itu memainkan peranan yang penting dalam naiknya tendensi konservatif Islam Politik. Analisa arus utama mengenai Islam Politik, baik dari perspektif liberal maupun alarmis, biasanya abai terhadap dimensi historisitas dan material dalam melihat fenomena Islam Politik. Tidak hanya itu, analisa arus utama mengenai Islam Politik juga rancu dalam hal *unit analisa* yang dipakai. Dua asumsi utama yang implisit dari berbagai studi mengenai Islam Politik adalah 1) asumsi keutamaan faktor-faktor ideasional (teks-teks keagamaan dan interpretasi atas teks-teks keagamaan) sebagai determinan utama yang menjelaskan perubahan perilaku masyarakat, dan 2) asumsi individualisme metodologis (*methodological individualism*) yang melihat bahwa perubahan di tingkat masyarakat dapat dijelaskan dengan melihat perubahan pada individu-individu yang diandaikan bersifat

atomistis satu sama lain. Meski tidak sepenuhnya kurang tepat, analisa hubungan politik dan agama yang terlalu fokus kepada aspek-aspek tekstual, ideasional, dan individual akan mengalihkan kita kepada aspek-aspek lain yang tidak kalah penting dan bahkan lebih penting, yaitu aspek-aspek praktik keagamaan dalam masyarakat dan keterkaitan antara kekuatan-kekuatan sosial dengan praktik keagamaan tersebut.[2] Konsekuensinya, kita perlu mengubah unit analisa kita dari teks keagamaan dan interpretasi terhadapnya kepada dua aspek tersebut.

Oleh karena itu, kita perlu melihat aspek-aspek material apa yang membentuk Islam Politik? Secara lebih spesifik, kita perlu menganalisa faktor-faktor struktural apa yang memungkinkan Islam Politik muncul sebagai salah satu kekuatan politik yang utama, terutama dalam konteks Indonesia. Dalam hal ini, analisa materialisme historis atas Islam Politik yang diusung oleh Deepa Kumar[3] merupakan kerangka teoretik yang dapat menjelaskan perkembangan Islam Politik di Indonesia secara lebih baik. Secara singkat, tesis utama dari analisa Kumar adalah sebagai berikut: Islam Politik merupakan ekspresi konservatisme politik *kelas menengah* atau *kaum borjuis kecil* pasca kegagalan proyek politik nasionalisme popular di dunia Islam yang mandek dan kemudian menjadi otoritarian, Stalinisasi gerakan-gerakan dan partai-partai Kiri yang membuat mereka dijauhi massa, dan pembredelan terhadap berbagai bentuk dan kemungkinan sintesa antara politik Kiri dan progresivisme Islam.

2. Untuk penjelasan yang lebih rinci mengenai hal ini lihat David D. Laitin, "Religion, Political Culture, and the Weberian Tradition," *World Politics* 30, 4 (1978): 563-592.
3. Deepa Kumar, "Political Islam: a Marxist Analysis," http://isreview.org/issue/76/political-islam-marxist-analysis dan http://isreview.org/issue/78/-political-islam-marxist-analysis Diunduh pada 12 September 2014. Lihat juga Deepa Kumar, *Islam Politik: Sebuah Analisis Marxis* (Yogyakarta: Resist Book, 2012).

Fenomena ini juga terjadi di Indonesia. Vedi Hadiz[4] dalam tulisannya mencatat bahwa Islam Politik sesungguhnya merupakan respons populis terhadap sebuah epos spesifik dalam perkembangan kapitalisme, yaitu kebijakan developmentalis neoliberal yang diterapkan dalam tatanan politik otoritarian. Hadiz juga mencatat bahwa di tengah absennya kekuatan politik Kiri di Indonesia pasca tragedi 1965, ide-ide Islam Politik seperti ide-ide *tarbiyah* –yang berakar dari gagasan-gagasan kelompok Ikhwanul Muslimin (IM) di Mesir—segera menjadi ekspresi politik dari faksi religius kelas menengah di Indonesia. Fase awal dari perkembangan Islam Politik di Indonesia, juga bertepatan dengan masa terakhir Orde Baru yang sedang memasuki fase "Islami", fase ketika rezim Orde Baru sedang membina kedekatan dengan sejumlah kelompok Islam untuk mempertahankan legitimasinya. Dalam menghadapi rezim Orde Baru, tentu saja ada berbagai perbedaan pendapat di antara berbagai kelompok dan gerakan Islam. Sebagian di antaranya, kelompok *Civil Islam* tetap menjaga jarak dengan Orde Baru dan di kemudian hari menjadi bagian dari Gerakan Reformasi yang melawan Orde Baru dan memperjuangkan demokratisasi, sedangkan sebagian lain, kelompok *Regimist Islam,* memutuskan untuk bergabung atau menjalin hubungan dengan Orde Baru dan aparatusnya.[5] Pemahaman atas fragmentasi dalam gerakan Islam menjadi penting untuk memahami bahwa gerakan Islam sendiri tidaklah berwajah tunggal dan bersifat monolitik.

Pasca reformasi, salah satu gerakan Islam Politik yang paling terkemuka adalah gerakan *tarbiyah*, yang basis pendukung-

4. Vedi R. Hadiz, "Indonesian Political Islam: Capitalist Development and the Legacies of the Cold War," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 30, 1 (2011): 3-38.
5. Penjelasan yang lebih mendalam mengenai perbedaan antara kelompok Islam 'pro-Reformasi' dan Islam 'regimis' dapat dilihat dalam Robert W. Hefner, *Civil Islam: Muslims and Democratization in Indonesia* (Princeton, Princeton University Press, 2000).

nya adalah kelas menengah perkotaan yang religius dan terdidik, yang kemudian bertransformasi menjadi Partai Keadilan Sejahtera (PKS).[6] Dilihat dari basis sosial dan berbagai rumusan kebijakannya, dapat dikatakan bahwa Islam Politik versi *tarbiyah* (dalam ranah gerakan sosial) atau PKS (dalam ranah politik), merupakan *ekspresi konservatisme* kelas menengah religius. Konservatisme religius yang berbasis kelas menengah ini memiliki beberapa karakteristik dan strategi yang khas, antara lain 1) penekanan pada agenda, aliansi, dan strategi *kolaborasi antar kelas* (*cross-class collaboration*),[7] 2) pembangunan gerakan sosial penopang partai politik dan agenda politik elektoral yang fokus kepada penyediaan berbagai pelayanan sosial (*service provision*)[8] dan perumusan masyarakat alternatif,[9] dan 3) tendensi reaksioner yang *inheren* dalam konservatisme politiknya—sebagaimana dapat kita lihat dari kecenderungan "anti-demokrasi" yang mulai tampak dari berbagai partai populis sayap kanan di Eropa Barat, partai Islamis di Turki dan Timur Tengah, partai

6. Satu dari sedikit analisa atas gerakan tarbiyah dan PKS dari yang menggunakan perspektif kelas adalah Vedi R. Hadiz, 'No Turkish Delight: The Impasse of Islamic Party Politics in Indonesia,' *Indonesia* 92 (2011): 1-18.
7. Kolaborasi antar kelas, terutama antara kelas menengah perkotaan dan kelas pekerja, merupakan salah satu karakteristik utama dari berbagai gerakan konservatisme religius, mulai dari gerakan Kristen Demokrat di Eropa Barat maupun berbagai gerakan Islamis di Timur Tengah. Lihat Stathis N. Kalyvas, 'Commitment Problems in Emerging Democracies: The Case of Religious Parties,' *Comparative Politics* 32, 4 (2000): 379-398 dan Stathis N. Kalyvas, 'Unsecular Politics and Religious Mobilization: Beyond Christian Democracy,' dalam *European Christian Democracy: Historical Legacies and Comparative Perspectives,* dieditori oleh Thomas Kselman dan Joseph A. Buttigieg (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2003), hal. 293-320.
8. Tariq Thachil, 'Embedded Mobilization: Nonstate Service Provision as Electoral Strategy in India,' *World Politics,* 63, 3 (2011): 434.469.
9. Upaya membangun 'masyarakat alternatif' yang difasilitasi oleh gerakan sosial – melalui masjid, kelompok pengajian, asosiasi profesi, hingga aktivitas seharihari, menjadikan gagasan 'utopis-populis' yang ditawarkan Islamisme terlihat sebagai tawaran yang masuk akal. Lihat Carrie R. Wickham, *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt* (New York: Columbia University Press, 2002).

Islam di Indonesia, hingga kelompok-kelompok Buddhis konservatif dan fundamentalis di Thailand dan Burma.

Jokowi-JK dan Islam Politik dalam Pilpres 2014

Dalam Visi, Misi, dan Program Aksinya,[10] Jokowi-JK memaparkan sejumlah persoalan dan usulan kebijakan yang berkaitan dengan berbagai isu yang menyangkut kepentingan umat Islam dan hubungan antara agama di Indonesia, antara lain:

1. Komitmen terhadap perlindungan Hak-hak Asasi Manusia (HAM) (hal. 1);
2. Komitmen untuk menghadapi sentimen intoleransi, konflik-konflik sektarian, dan kekerasan terhadap berbagai kelompok minoritas dan menjaga kebhinekaan (hal. 2);
3. Pendidikan yang menekankan penghargaan terhadap kebhinekaan dan keberagaman masyarakat Indonesia (hal. 10 dan 39); dan
4. Penghargaan terhadap budaya dan adat istiadat lokal (hal. 11 dan 40).

Empat pokok kebijakan utama ini merupakan elemen utama dari Visi Trisakti yang dicanangkan oleh Jokowi-JK terutama pada aspek ketiga, yaitu berdaulat dalam politik, berdikari dalam ekonomi, dan *berkepribadian dalam kebudayaan.*

Penerapan berbagai kebijakan yang berdasarkan kepada empat prinsip ini, ke depannya tidaklah mudah. Setidaknya ada sejumlah tantangan yang akan dihadapi oleh Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat dalam penerapan kebijakan-kebijakan tersebut, antara lain: 1) hambatan legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang didominasi oleh partai-partai pendukung pasangan Prabowo dan Hatta Rajasa (Prahara), 2) tantangan

10. 'Visi, Misi, dan Program Aksi Jokowi-Jusuf Kalla 2014' http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf Diunduh pada 13 September 2014.

"ekstra-parlementer" yang dimotori oleh berbagai kelompok dan gerakan sosial Islam Politik yang berkarakter *lintas kelas,* dan 3) peliknya berbagai permasalahan yang berkaitan dengan isu-isu keagamaan, hubungan antar agama, dan berbagai kelompok minoritas di Indonesia, mulai dari pengelolaan dana haji hingga berbagai isu konflik sektarian. Kondisi politik yang sangat pelik ini menjadi lebih menantang pasca Pilpres 2014, karena kubu Prahara dan kelompok Islam Politik yang mendukungnya memiliki "keunggulan pelaku pertama" (*first mover advantage*) dengan melemparkan kampanye hitam terhadap Jokowi dan menggambarkan Jokowi sebagai sosok "anti-Islam", atau setidaknya kurang simpatik dengan "kepentingan-kepentingan umat Islam di Indonesia" dan karenanya "tidak mewakili" Islam, terlepas dari ketidakbenaran tuduhan tersebut.

Padahal, berbagai masalah yang berkaitan dengan hubungan antar agama di tanah air sudah mencapai titik yang sangat mengkhawatirkan. Sebagai contoh, Laporan Tahunan mengenai kondisi kebebasan beragama di Indonesia yang dirilis oleh Setara Institute pada 2012[11] menjelaskan bahwa berbagai kasus pelanggaran terhadap kebebasan beragama, hak-hak kaum minoritas, dan hak-hak untuk beribadah dan menyelenggarakan kegiatan peribadatan secara umum masih marak terjadi di berbagai daerah, seperti kasus penutupan gereja HKBP Filadelfia di Bekasi dan GKI Yasmin di Bogor (hal. 28). Secara umum, Provinsi Jawa Barat menduduki peringkat teratas sebagai provinsi dengan kasus pelanggaran kebebasan beragama dan hak-hak minoritas tertinggi (hal. 31-32). Pelaku dari berbagai kasus pelanggaran ini meliputi apparatus negara maupun berbagai aktor non-negara (hal. 35-43), sedangkan korban dari berbagai

11. Halili, et al., 'Leadership Without Initiative: The Condition of Freedom of Religious/Belief in Indonesia 2012,' http://www.setara-institute.org/sites/setara-institute.org/files/Reports/Religious%20Freedom/130617-laporan%20KBB%202012%20ENGLISH.pdf dieditori oleh Bonar Tigor Naipospos, diunduh pada 13 September 2014.

tindak pelanggaran dan kekerasan ini sebagian besar adalah kaum minoritas seperti Muslim Ahmadiyah dan Syiah serta penganut Kristen (hal. 44-45). Secara tidak mengejutkan, dua partai Islam pendukung utama pasangan Prahara, PKS dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) merupakan partai yang paling tidak konsisten dan kurang berkomitmen dalam mendukung kebebasan beragama dan hak-hak kaum minoritas di Indonesia.[12]

Ada sejumlah alasan mengapa konservatisme religius dan "kananisasi" politik Indonesia merebak dalam beberapa tahun belakangan ini. Berlawanan dengan penjelasan arus utama mengenai Islam Politik di Indonesia yang melihat persoalan ini dalam kerangka pertarungan ide dan klaim atas interpretasi agama, saya melihat bahwa konservatisme religius dan kananisasi politik mengemuka karena tiga hal. *Pertama,* ada pertemuan pandangan (*elective affinity*) antara varian Islam Politik yang berbasis kelas menengah perkotaan yang terdidik, yang terlembaga dalam bentuk gerakan sosial dan partai politik dengan varian Islam Politik yang berbasis kaum *lumpenproletariat* perkotaan yang terlembaga dalam bentuk kelompok-kelompok fundamentalis dan vigilantis. *Kedua,* pertarungan politik lokal yang makin ketat pasca kebijakan desentralisasi dan pemberlakuan pemilihan kepala daerah langsung (pilkada), memungkinkan aliansi antara elite lokal yang membutuhkan berbagai sumber daya dalam pertarungan politik seperti kapital, suara (*votes*), mobilisasi massa, dan jaringan dengan berbagai gerakan dan kelompok Islam konservatif.[13] Dalam kaitannya dengan kancah

12. Lihat pemaparan Coen Husain Pontoh, '50 Hari Menuju Pilpres: Demokrasi vs. Fasisme-Religius,' http://indoprogress.com/2014/05/50-hari-menuju-pilpres-demokrasi-vs-fasisme-religius/ Diunduh pada 13 September 2014.
13. Pertanggungjawaban intelektual mengenai hal ini pernah saya jelaskan secara cukup rinci dalam penelitian saya, 'Political Parties and Religious Local Ordinances in Post-Suharto Indonesia,' http://r-cube.ritsumei.ac.jp/bitstream/10367/3638/1/51110606.pdf Diunduh 13 September 2014.

pertarungan politik elektoral dalam Pilpres 2014 kemarin, konservatisme religius Islam Politik juga semakin mendapatkan momentum karena faktor *ketiga,* yaitu keberhasilannya membangun aliansi dengan salah satu faksi kapitalisme-oligarkis terkemuka yang besar di masa Orde Baru, yaitu faksi Prabowo Subianto dan Hashim Djojohadikusumo yang berorientasi statis, korporatis (dengan kecenderungan otoritarian), dan *pseudo*-nasionalis. Pertemuan ketiga faktor inilah yang memungkinkan konservatisme religius Islam Politik, baik dalam bentuknya formal dan terlembaga melalui partai politik dan gerakan sosial, maupun dalam bentuknya yang lebih "vulgar" seperti vigilantisme dan kampanye hitam muncul kepermukaan dan mewarnai diskursus politik Indonesia.

Apa yang Harus Kita Lakukan?

Berhadapan dengan medan politik yang tidak begitu menguntungkan seperti itu, apa yang harus dilakukan oleh pemerintahan Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat pendukungnya ke depan? Dalam pandangan saya ada sejumlah taktik, strategi, dan kebijakan yang harus dilakukan oleh administrasi Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat, baik melalui jalur parlementer maupun "ekstra-parlementer", melalui mekanisme dan institusi formal maupun informal, dari "atas" maupun dari "bawah". Sejumlah usulan kebijakan tersebut antara lain adalah sebagai berikut:

Konsolidasi Basis Sosial Pendukung Jokowi-JK

Berkaca dari pengalaman Pilpres 2014 kemarin, tidaklah berlebihan apabila kita menyimpulkan bahwa, meskipun Jokowi-JK memiliki basis sosial yang cukup luas di dalam masyarakat,[14]

14. Sebagai gambaran, lihat misalnya pemaparan Martin Suryajaya mengenai hal ini dalam 'Kegembiraan Politik dan Kerja Bakti Politik', http://indoprogress.com/2014/06/kegembiraan-politik-dan-kerja-bakti-politik/ Diunduh

basis sosial ini kurang dijaga dan dipertahankan secara cukup baik.[15] Tentu saja, selain menghadapi tantangan untuk mengorganisir sumberdaya yang beragam dan tercerai berai, Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat juga harus menghadapi susunan kekuatan elit yang menjadi "penumpang gelap" dalam kubu Jokowi-JK itu sendiri. Dengan kata lain, Jokowi-JK dan para pendukungnya harus menghadapi dua perjuangan di "dua front" yang berbeda. Tugas ini semakin menantang dengan mulai terfragmentasinya basis sosial pendukung Jokowi-JK pasca pertarungan elektoral dalam Pilpres 2014.

Namun, di satu sisi kita tidak bisa melupakan fakta objektif bahwa gelombang perlawanan rakyat, dalam berbagai bentuknya, semakin mengemuka dan mungkin untuk dilakukan pasca reformasi.[16] Pada momen ini terdapat kesempatan untuk mengonsolidasikan basis sosial perlawanan rakyat ini setelah momentum politik Pilpres 2014 kemarin yang menciptakan landasan awal bagi konsolidasi Gerakan Rakyat yang tercerai berai tersebut menjadi gerakan sosial yang lebih luas, terorganisir, dan berorientasi programatik. Dalam konteks inilah, konsolidasi basis sosial pendukung Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat pada umumnya menjadi lebih mungkin. Agenda kebebasan beragama, perlindungan terhadap hak-hak minoritas, dan perlawanan terhadap politisasi agama secara vulgar yang dilakukan

pada 13 September 2014.

15. Catatan lapangan dari Ross Tapsell dan Liam Gammon misalnya, menggambarkan secara cukup rinci mengenai strategi kampanye Jokowi yang cenderung tidak terorganisir dalam 'Field notes on the Jokowi campaign,' http://asia-pacific.anu.edu.au/newmandala/2014/07/04/notes-on-the-chaotic-jokowi-campaign/ Diunduh pada 13 September 2014.
16. Untuk pemarapan yang lebih rinci mengenai hal ini, lihat, misalnya, catatan Anom Astika, 'Kompilasi Data Perlawanan Rakyat 2-31 Januari 2013,' b66-4c65-ab39-09bfba7bf527/e7e1a1c7cd9eefb0be259e1ca7ba96b7 Diunduh pada 13 September 2014 dan artikel Edward Aspinall, 'Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation,' *Indonesia,* 96 (2013): 101-122.

oleh kubu Islam Politik pendukung pasangan Prahara,[17] dapat menjadi salah satu titik awal untuk konsolidasi basis sosial tersebut. Dapat dikatakan, apatisme publik terhadap politisasi agama secara vulgar merupakan isu yang bersifat *lintas kelas,* yang berpotensi menyatukan elemen progresif dari kelas menengah Indonesia dengan aspirasi rakyat pekerja. Strategi ini juga diperlukan untuk memperkokoh posisi administrasi Jokowi-JK di dalam masyarakat dan memperkuat strategi "ekstra-parlementer."

Pengemasan Ulang Strategi Hubungan Masyarakat, Pengemasan Citra, dan Komunikasi Jokowi-JK

Merosotnya opini publik terhadap Jokowi yang disebabkan oleh kampanye hitam dan segenap bentuk pencitraan negatif lainnya menunjukkan bahwa *packaging* atau pengemasan citra Jokowi menjadi sangat penting. Strategi hubungan masyarakat, pengemasan citra, dan komunikasi yang lebih efektif dan efisien adalah kuncinya. Kemenangan Jokowi-JK yang diraih dengan cara-cara konstitusional dan citra kubu Prahara dan kelompok Islam Politik pendukungnya yang terkesan tidak *legowo,* merupakan momentum bagi Jokowi-JK untuk melakukan "pengemasan ulang" citra pasangan Jokowi-JK, terutama Jokowi sebagai tokoh politik yang justru 'Islami' dalam tindakan *tanpa memerlukan dan memakai embel-embel 'Islam' yang dipertontonkan secara formal.* Penekanan dari strategi ini adalah pada aspek hubungan masyarakat, pengemasan citra, dan strategi komunikasi secara umum. Penekanan ini jugalah yang membedakan strategi ini dengan politisasi agama secara vulgar ala kubu Prahara.

17. Secara umum, terlihat bahwa dukungan terhadap pasangan Prahara menurun drastis pasca Pilpres 2014 http://news.detik.com/read/2014/08/07/143455/-2655913/1562/lsi-network-dukungan-ke-jokowi-meningkat-prabowo-menurun-pasca-pilpres (Diunduh pada 13 September 2014). Ini menunjukkan keterbatasan pengaruh kelompok Islam Politik sebagai 'perumus agenda' (*agenda setter*) di masyarakat.

Aliansi dengan Elemen-elemen Progresif dari Kelompok dan Gerakan Islam

Selain konsolidasi internal, Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat juga perlu membentuk aliansi luas dengan elemen-elemen progresif dari berbagai kelompok dan gerakan Islam. Aliansi luas ini dapat dimungkinkan karena adanya pertemuan pandangan antara Jokowi-JK dengan elemen-elemen progresif dalam kelompok dan gerakan Islam, setidaknya dalam tiga hal berikut: 1) kritik terhadap politisasi agama secara vulgar, 2) komitmen terhadap kebhinekaan dan keberagaman masyarakat Indonesia, dan 3) komitmen terhadap agenda-agenda kerakyatan, seperti reformasi agraria dan akses ke pendidikan yang lebih merata.[18] Aliansi luas ini secara perlahan juga berpotensi mematangkan proses pembentukan *politik kelas* yang sesuai dengan konteks Indonesia, yang mengemuka dalam bentuk gagasan politik progresif bernuansa keagamaan dan berkomitmen terhadap demokrasi ekonomi dalam bentuk redistribusi kekayaan. Aliansi luas ini, apabila digarap serius, juga mampu menyelesaikan persoalan *lumpenproletariat* dan pengangguran urban secara umum: alih-alih membiarkan mereka digarap menjadi organ koersif alias *tukang gebuk* para elite dalam bentuk Islam Politik yang vigilantis,[19] lebih baik belajar bersama dan mengorganisir mereka sebagai kekuatan sosial yang berpotensi memperjuangkan agenda-agenda progresif dengan bantuan aliansi luas tersebut.

18. Sebagai gambaran mengenai seperti apa elemen progresif dalam gerakan Islam lihat laporan Muhammad Al-Fayyadl, 'Politik Emansipasi Warga Nahdliyin (1),' http://indoprogress.com/2014/06/politik-emansipasi-warga-nahdliyyin-1/. Diunduh 13 September 2014.
19. Ian Wilson membahas mengenai fenomena "preman berjubah" ini secara rinci dalam sejumlah tulisannya, antara lain 'Continuity and Change: The Changing Contours of Organized Violence in Post-New Order Indonesia,' *Critical Asian Studies,* 38, 2 (2006): 265-297; '"As Long As It's Halal": Islamic Preman in Jakarta,' dalam *Expressing Islam: Religious Life and Politics in Indonesia,* dieditori oleh Greg Fealy dan Sally White (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2008), hal. 192-210.

Komitmen terhadap Kebhinekaan, Kebebasan Beragama, dan Hak-hak Minoritas

Satu hal yang membedakan antara Jokwi-JK dan Gerakan Rakyat dengan kubu Prahara dan gerakan Islam Politik yang menjadi basis pendukungnya, adalah komitmen terhadap kebhinekaan, kebebasan beragama, dan hak-hak minoritas. Jokowi-JK sendiri banyak menerima suara dari berbagai kelompok minoritas di Indonesia. Rekam jejak Jokowi dan JK sendiri dalam isu-isu yang berkaitan dengan kebhinekaan, keberagaman, dan hubungan antar umat beragama serta hak-hak kaum minoritas di Indonesia juga sudah teruji: Jokowi memimpin Solo, sebuah kota dengan latar belakang sosial yang beragam, secara partisipatoris dan berhasil menunjukkan komitmennya terhadap kebhinekaan dan keberagaman dengan pembelaannya terhadap Lurah Susan di Jakarta. JK juga memiliki reputasi sebagai mediator dalam berbagai konflik sektarian di tanah air seperti konflik Aceh, Ambon, dan Poso.

Modal politik ini, ditambah dengan kewenangan Jokowi-JK serta dukungan dari Gerakan Rakyat, harusnya semakin memperdalam komitmen dan konsistensi Jokowi-JK untuk memperjuangkan agenda-agenda kebhinekaan, keberagaman, kebebasan beragama, dan hak-hak minoritas dan melawan konservatisme religius yang dipromosikan oleh kelompok-kelompok Islam Politik. Muncul dan menguatnya kembali wacana "kebhinekaan", yang terdengar lebih kontekstual dibandingkan istilah "pluralisme" yang mungkin terkesan "melangit" atau "Barat", merupakan salah satu kemenangan Jokowi-JK dalam hal diskursus politik. Kemenangan ini perlu diperdalam dari ranah diskursus ke ranah kebijakan publik yang lebih riil.

Perumusan dan Pelaksanaan Kebijakan Progresif mengenai Hubungan antar Umat Beragama secara Gradual

Usulan kebijakan yang terakhir dan tidak kalah penting adalah

pemerintahan Jokowi-JK harus memulai mencoba mereformasi berbagai aturan perundangan-undangan dan aparatus negara yang berpotensi mengancam kebhinekaan, keberagaman, kualitas hubungan antar umat beragama di Indonesia, dan hak-hak kaum minoritas. Peninjauan atas sejumlah undang-undang yang bersifat diskriminatif, baik di tingkat nasional maupun lokal, perlu mulai dilakukan. Transparansi, akuntabilitas, dan partisipasi warga dalam berbagai fase penyelenggaraaan kebijakan di Kementerian Agama, mulai dari penganggaran hingga pelaksanaan, terutama dalam sektor-sektor yang menyangkut kepentingan publik, seperti pengelolaan dana haji, mulai perlu diperkenalkan. Penunjukan figur-figur dengan reputasi dan kompetensi yang mumpuni dan progresif untuk mengepalai instansi-instansi sentral seperti Kementerian Agama dan Majelis Ulama Indonesia (MUI) juga perlu dipertimbangkan.

Kunci dari keberhasilan pelaksanaan berbagai usulan kebijakan ini adalah perumusan dan pelaksanaan yang bersifat *gradual,* yang mempertimbangkan kondisi *realpolitik* di lapangan, baik di DPR maupun di masyarakat, sehingga sejumlah usulan kebijakan yang progresif tersebut dapat diterima dan dilaksanakan secara cukup lancar. Lagi-lagi, Jokowi-JK hanya dapat mendapatkan dukungan yang luas dan legitim, jika dan hanya, jika mereka menjaga dan memperluas basis sosial pendukung mereka dan membangun aliansi luas dengan elemen-elemen progresif dari berbagai kelompok dan gerakan Islam di Indonesia, mulai dari ulama hingga warga biasa.

Penutup

Berdasarkan pemaparan yang saya sampaikan dalam tulisan ini, maka jelaslah pemetaan kondisi hubungan antara Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat yang mendukung mereka di satu sisi, dan berbagai kelompok Islam Politik yang memperjuangkan

agenda konservatisme religius, di sisi lain. Terdapat tiga poin utama dari pemaparan ini.

Pertama, konservatisme religius Islam Politik sesungguhnya merupakan ekspresi konservatisme politik *faksi religius dari kelas menengah perkotaan yang terdidik* yang menemukan kesamaan pandangan dan kemudian beraliansi dengan *faksi kapitalisme statis-korporatis* kubu Prahara. Aliansi ini bahkan dapat dilacak akar sejarahnya di fase 'Islami' Orde Baru di masa-masa terakhirnya.[20] Dengan demikian, konservatisme religius Islam Politik bukanlah sekadar ekspresi dari pandangan dunia tertentu, melainkan respons yang sesungguhnya dapat kita prediksi kehadirannya dalam konteks perkembangan historis kapitalisme Orde Baru dan kontradiksi kelas yang dihasilkannya.

Kedua, dalam menghadapi konservatisme religius Islam Politik yang berbasis kelas menengah perkotaan ini, *konsekuensi logis* yang harus ditempuh oleh administrasi Jokowi-JK dan Gerakan Rakyat yang menopangnya ke depan adalah membangun *aliansi politik* dengan elemen-elemen progresif dari berbagai kelompok dan gerakan Islam, serta kelompok-kelompok minoritas, terutama minoritas keagamaan.

Dengan menempuh strategi tersebut, maka komitmen administrasi Jokowi-JK untuk menjaga kebhinekaan dan membangun *kebudayaan yang berkepribadian* dapat diperdalam dan diwujudkan secara perlahan.

20. Sebagai contoh, lihat misalnya pemaparan Tonny, "Prabowo and his anti-Chinese Past," http://asiapacific.anu.edu.au/newmandala/2014/06/27/i-wanna-riot/ Diunduh pada 13 September 2014.

BAB 15

Nasib Para Pengungsi Syiah Sampang dan Tanggung Jawab Negara

Mohamad Zaki Hussein

PELANGGARAN KEBEBASAN BERAGAMA DAN BERKEYAKINAN (KBB), merupakan salah satu masalah kronis yang dihadapi Indonesia pasca-reformasi. Setara Institute mencatat, pada 2013, terdapat 220 peristiwa dengan 288 tindakan pelanggaran KBB. Di 2014, sampai tulisan ini dibuat, angka sementaranya adalah 12 peristiwa dengan 21 tindakan pelanggaran KBB.[1]

Sebagian pelanggaran KBB melibatkan pengusiran kelompok minoritas dari tempat hidup mereka. Implikasinya adalah pelanggaran hak-hak ekonomi, sosial dan budaya mereka. Salah satu kasus yang seperti itu adalah kasus penyerangan komunitas Syiah di Sampang, Jawa Timur. Sudah setahun lebih, para korban kasus tersebut mengungsi di Rumah Susun Puspa Agro.

Presiden SBY pernah berjanji memulangkan mereka sebelum Lebaran 2013. Bahkan pemerintah sempat membentuk tim rekonsiliasi untuk kasus penyerangan komunitas Syiah Sampang yang diketuai Rektor IAIN Sunan Ampel, Abdul A'la.[2]

1. Lihat “Grafik Peristiwa dan Tindakan Pertahun” Setara Institute, diunduh pada 15 September 2014 dari http://database.setara-institute.org/peristiwa.html.
2. Lihat "Pemerintah Bentuk Tim Rekonsiliasi Sampang," *Kompas.com*, 15 Juli 2013, http://nasional.kompas.com/read/2013/07/15/2312479/Pemerintah.Bentuk.Tim.Rekonsiliasi.Sampang.

Namun demikian, SBY gagal memenuhi janjinya dan sampai sekarang korban masih mengungsi di Rumah Susun Puspo Argo.

Sekarang ini, Jokowi sudah terpilih sebagai Presiden RI periode 2014-2019. Tanggung jawab penyelesaian kasus penyerangan komunitas Syiah Sampang dengan demikian beralih ke Jokowi. Tulisan ini hendak mengulas proses terjadinya kasus ini; aspirasi para pengungsi Syiah Sampang; potensi dan hambatan untuk rekonsiliasi serta pemulangan para pengungsi, dan rekomendasi mengenai apa yang perlu dilakukan pemerintah Jokowi ke depan dalam kasus ini.

Penyerangan Komunitas Syiah Sampang

Pada 29 Desember 2011, sekitar 1.000 massa dari empat desa menyerang dan melakukan pembakaran terhadap beberapa rumah komunitas Syiah di Desa Karang Gayam, Kabupaten Sampang, Jawa Timur.[3] Ada 4 rumah yang dibakar dengan penghuni 15 orang. Akibat penyerangan ini, sekitar 350 warga Syiah, yang sebagian besar perempuan, mengungsi ke Gedung Olahraga (GOR) Sampang sampai 12 Januari 2012.

Alih-alih menenangkan situasi, pada 1 Januari 2012, MUI Kabupaten Sampang malah mengeluarkan fatwa bahwa ajaran yang disebarkan tokoh Syiah Sampang, Ustadz Tajul Muluk, sesat dan menistakan agama. Fatwa ini kemudian diikuti oleh pernyataan-pernyataan serupa yang dikeluarkan oleh beberapa lembaga lain, seperti Badan Silaturahmi Ulama Pesantren Madura (BASSRA) dan MUI Madura. Mereka juga meminta

3. Paparan tentang penyerangan ini didasarkan pada AH. Semendawai et al., *Laporan Tim Temuan dan Rekomendasi (TTR) Tentang Penyerangan Terhadap Penganut Syiah di Sampang, Madura* (Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komisi Perlindungan Anak Indonesia serta Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, 2013), dan Kontras Surabaya, *Laporan Investigasi Pemantauan Kasus Syiah Sampang*, 2012, diunduh pada 13 Mei 2014 dari http://kontras.org/-data/Laporan%20Investigasi%20Syiah%20di%20Sampang.pdf.

agar Ustadz Tajul Muluk ditindak secara hukum karena telah melakukan penistaan agama.

Pada 10 April 2012, Musikrah, tersangka pelaku pembakar-an rumah-pesantren Syiah, divonis 3 bulan 10 hari. Karena di - kurangi masa tahanan, tersangka langsung bebas. Pada 12 April 2012, Ustadz Tajul Muluk yang merupakan korban penyerang-an, ditetapkan sebagai tersangka oleh Kejaksaan Negeri Sam-pang dengan tuduhan Penistaan/Penodaan Agama atau Per-buatan Tidak Menyenangkan. Ia pun ditahan di Lembaga Per-masyarakatan (LP) Sampang. Pada 12 Juli 2012, Ustadz Tajul Muluk divonis oleh Pengadilan Negeri Sampang dengan huku-man 2 tahun penjara. Vonis ini di kemudian hari dinaikkan menjadi 4 tahun oleh Pengadilan Tinggi Surabaya dan dikuat-kan oleh Mahkamah Agung (MA) pada Januari 2013.

Tidak sampai setahun setelah konflik pertama, tepatnya 26 Agustus 2012, komunitas Syiah Sampang mengalami kembali penyerangan oleh sekitar 500 massa bersenjata tajam dan bom molotov. Kali ini kekerasan yang dialami lebih parah. 48 rumah warga dibakar dan dirusak, puluhan orang mengalami luka-luka, 10 orang luka kritis, dan 1 orang meninggal dunia.

Korban pun kembali mengungsi ke GOR Sampang. Setelah sekitar 10 bulan mengungsi di GOR Sampang, tepatnya 20 Juni 2013, korban yang berjumlah sekitar 168 orang direlokasi secara paksa oleh Pemerintah Kabupaten Sampang ke Rumah Susun Puspo Argo, Sidoarjo, Jawa Timur. Dan sampai seka-rang mereka masih mengungsi di sana.

Ada 6 orang pelaku penyerangan kedua yang dihukum. Hu - kuman terberat dialami Hadiri alias Hosen dengan vonis 4 ta - hun penjara karena melakukan pembunuhan. Ironis memang, bobot hukuman Hosen (4 tahun) yang menghilangkan nyawa manusia, sama dengan Ustadz Tajul Muluk yang sejatinya ada - lah korban dan dihukum hanya karena keyakinannya berbeda.

Aspirasi Korban: "Pulangkan Kami Saja"

Aspirasi pokok para pengungsi Syiah Sampang sederhana: ingin pulang![4] Selama 8 bulan pertama di Rumah Susun Puspa Argo, mereka mengungkapkan keinginan ini dalam bentuk menolak kerja. Sewa kamar, air, dan listrik bulanan para pengungsi memang dibayarkan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Mereka juga mendapatkan bantuan makanan yang kemudian dilanjutkan dengan pemberian uang jatah oleh pemerintah.

Namun, uang jatah dari pemerintah ini tidaklah cukup. Sejak Juni, mereka hanya mendapatkan Rp 709.000,- per bulan, sebelumnya lebih kecil lagi. Karenanya, penolakan bekerja selama 8 bulan pertama itu bukan karena malas bekerja, tetapi sebagai bentuk protes. "Pulangkan kami saja, maksudnya bentuk dari protes kami, cuma ya sampai menunggu delapan bulan tidak ada bagaimana kejelasan kami kapan dipulangkan, ya terpaksa kami bekerja untuk memenuhi kebutuhan kami,"[5] tandas Pak Huda, salah seorang pengungsi Syiah Sampang.

Setelah 8 bulan "mogok," mereka akhirnya bekerja. Pekerjaan yang dilakukan para pengungsi bermacam-macam, tetapi bersifat informal. Di antaranya menjadi buruh bangunan, membersihkan ikan, dan berjualan sate. Tetapi, yang paling banyak dikerjakan oleh para pengungsi adalah "kerja kelapa," yang mencakup pembagian kerja seperti mengupas kulit kelapa, mencuci kelapa, memotong kelapa, dan sebagainya.

Keinginan untuk pulang ini juga diekspresikan oleh para pengungsi melalui tindakan pulang kampung secara sembunyi-

4. Pemaparan tentang aspirasi para pengungsi ini didasarkan pada investigasi penulis di Rumah Susun Puspa Agro pada 17-19 Juni 2014. Terima kasih banyak kepada Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Elsam) yang telah memfasilitasi dan membiayai investigasi ini.
5. Wawancara Pak Huda, 17 Juni 2014. Nama "Huda" bukanlah nama sebenarnya dari responden. Dalam semua wawancara yang digunakan di sini, nama asli responden tidak dipublikasikan demi keamanan responden.

sembunyi. Kenapa sembunyi-sembunyi? Karena jika ketahuan, mereka akan dikembalikan secara paksa oleh polisi ke Rumah Susun Puspa Agro. Alasan polisi, situasi kampung belum aman untuk mereka.

Jika ada yang ketahuan pulang kampung, penjagaan di Rumah Susun juga diperketat selama beberapa hari. Pengungsi yang mau keluar harus meminta izin dan mendaftar terlebih dahulu. "Setelah ketahuan ada yang pulang, di sini marah juga, akhirnya ketat. Yang keluar ke mana pun harus pakai izin, isi daftar dulu,"[6] ujar Pak Huda.

Di antara yang pernah mencoba pulang kampung dan ketahuan, sehingga dikembalikan secara paksa, adalah Pak Syukur. Ia tidak ingat tanggal dan bulan apa ia mencoba pulang, tetapi ia pulang bersama 7 orang pengungsi lainnya. Pak Syukur sampai di Desa Karang Gayam sekitar pukul 4 sore. Sekitar pukul 6 sore, ia sudah dijemput Brimob. Setelah itu, ia dibawa dengan motor ke pos polisi di Desa Karang Gayam. Dari ke-7 temannya, ia adalah yang terakhir dibawa ke pos. Alasan polisi, masyarakat dan kiai di kampung belum menghendaki kepulangan mereka. Pak Syukur sempat berdebat dengan polisi, tetapi karena melihat teman-temannya dibawa juga oleh Brimob, ia akhirnya mengalah. Dari pos di Desa Karang Gayam, ia dibawa dengan sebuah mobil pribadi ke Sampang. Di Sampang, mobil yang membawanya berganti supir, dan setelah itu, ia dibawa kembali ke Rumah Susun Puspa Agro.

Pengalaman serupa juga dialami oleh Pak Maulana, salah satu dari 7 orang yang pulang bersama Pak Syukur. Pak Maulana sampai di rumah sekitar jam 5. Kurang lebih setengah jam setelah itu, ia pun dijemput secara paksa oleh kira-kira 10 orang Brimob. Alasan polisi, karena terdapat ancaman terhadap Pak Maulana dari orang di kampungnya. Ia pun mendebat para po-

6. *Ibid*.

lisi tersebut. "Kalau saya diancam, mari Pak, saya menghadap orang yang mengancam saya, saya mau silaturahmi sama orang yang mengancam saya. Saya mau maaf-maafan, bukan saya mencari musuh ke sini, tetapi mencari kedamaian,"[7] ujar Pak Maulana ketika mengenang penjemputan paksa dirinya.

Namun, para polisi secara bergantian tetap mendesak membawa dirinya. Akhirnya, Pak Maulana bersedia ikut, tetapi meminta izin untuk shalat terlebih dahulu. Namun, para polisi tidak memberinya kesempatan untuk shalat. Ia pun dibawa ke pos Karang Gayam, kemudian ke Sampang, dan baru ke Rumah Susun Puspa Agro.

Pengalaman di atas bukan sekali dialami oleh Pak Maulana. Sejak mengungsi di GOR Sampang, ia sudah beberapa kali mencoba pulang, dan beberapa kali pula dikembalikan secara paksa. Pasalnya, ketika itu, orang tuanya sudah sangat sepuh, berumur 90an tahun, dan sakit-sakitan, sehingga tidak bisa dibawa ke pengungsian. Saat ini, orang tuanya sudah meninggal.

Apa yang dialami oleh Pak Syukur dan Maulana juga dialami oleh Rofiq, seorang pemuda Syiah Sampang. Sejak mengungsi, ia terpisah dari orang tuanya. Pasalnya, ayahnya seorang Sunni, sementara ia dianggap sebagai salah seorang "ustadz Syiah," sehingga oleh polisi, ia tidak boleh tinggal di kampung. Rofiq memang seorang santri yang cukup lama *mondok* dan suka mengajar anak-anak kecil mengaji di kampung.

Ia pernah pulang kampung dan dikembalikan paksa ke pengungsian. Sekarang ini, jika ingin bertemu dengan orang tua di kampung, ia bertemu mereka di rumah bibinya yang berbeda desa, tapi satu kecamatan. "Saya kalau pulang, kalau ingin ketemu orang tua, *nggak* ke kampung. Jadi, saya punya bibi di luar kampung tempat tinggalnya. Jadi, saya ketemu di sana. Ibu saya ke rumah bibi saya, saya pulang ke sana,"[8] ujar Rofiq.

7. Wawancara Pak Maulana, antara 17-19 Juni 2014.
8. Wawancara Rofiq, antara 17-19 Juni 2014.

Apa Sebab Kemacetan Rekonsiliasi dan Pemulangan?

Sekalipun pulang merupakan aspirasi pokok para pengungsi, tetapi pemulangan inilah yang tampaknya tidak begitu serius dilakukan oleh pemerintah. Pada 14 Juli 2013, setelah perwakilan pengungsi Syiah Sampang bersepeda selama 16 hari dari Surabaya ke Jakarta, dan tinggal di Jakarta selama 28 hari, mereka akhirnya diterima oleh Presiden SBY di Cikeas. Dalam pertemuan itu, Presiden SBY berjanji untuk segera memulangkan para pengungsi sebelum Lebaran 2013.[9]

Presiden juga berjanji akan membangun wilayah konflik dan menyiapkan anggaran khusus untuk pembangunan infrastruktur dengan syarat para pihak yang berkonflik menjaga kerukunan.[10] Sementara itu, Menteri Perumahan Rakyat, Djan Faridz, juga menyatakan sudah menyiapkan program pembenahan rumah di daerah konflik.[11] Pemerintah pun membentuk tim rekonsiliasi untuk kasus ini dan menunjuk Rektor IAIN Sunan Ampel, Abdul A'la, sebagai ketuanya.[12]

Pertemuan-pertemuan rekonsiliasi lalu digelar. Menteri Agama era pemerintahan SBU, Suryadharma Ali, sempat bertemu dengan para ulama Sunni di Sampang pada 24 Juli 2013, dan dengan para pengungsi Syiah pada 25 Juli 2013 di Bandara Juanda. Para ulama Sunni mau menerima kepulangan warga Syiah asal mereka bersedia melakukan pertobatan. Para pengungsi Syiah pun menolak melakukan pertobatan karena merasa menganut Syiah sebagai hak mereka.[13]

9. Lihat “Presiden Janji Pimpin Rekonsiliasi Syiah Sampang,” *Tempo.co*, 16 Juli 2013, http://www.tempo.co/read/news/2013/07/16/078496979/Presiden-Janji-Pimpin-Rekonsiliasi-Syiah-Sampang.
10. *Ibid*.
11. Lihat “Pemerintah akan kembalikan pengungsi Syiah ke Sampang,” *Antaranews.com*, 24 Juli 2013, http://www.antaranews.com/berita/387042/-pemerintah-akan-kembalikan-pengungsi-syiah-ke-sampang.
12. Lihat "Pemerintah Bentuk Tim Rekonsiliasi Sampang," *op. cit*.
13. Lihat "Suryadharma Temui Pengungsi Syiah di Juanda," *Tempo.co*, 25 Juli

Celakanya, alih-alih menekankan hak kebebasan beragama dan berkeyakinan para pengungsi, Suryadharma Ali malah seperti menjadi "juru bicara" para ulama Sunni, Sampang. Ia menawarkan pemulangan para pengungsi Syiah jika para pengungsi mau "dicerahkan" atau bertobat.[14] Ia juga menyatakan, proses rekonsiliasi dalam kasus penyerangan komunitas Syiah Sampang harus mendengarkan aspirasi para ulama dan kiai Madura.[15] Upaya rekonsiliasi di periode ini pun mengalami jalan buntu dan SBY gagal merealisasikan janjinya.

Titik terang rekonsiliasi justru muncul dari upaya masyarakat sendiri. Pada 23 September 2013, puluhan warga Sunni dari Desa Bluuran dan Karang Gayam, Sampang, mendatangi para pengungsi Syiah di Rumah Susun Puspa Agro. Di antara warga Sunni yang pergi ke Rumah Susun terdapat mereka yang dulu ikut melakukan penyerangan. Warga Sunni dan para pengungsi Syiah ini pun mendeklarasikan perdamaian di antara mereka.[16]

Deklarasi ini dinamakan "Piagam Perdamaian Rakyat" dan ditandatangani oleh 73 warga Sunni serta 69 kepala keluarga Syiah. Dalam acara itu, mereka saling bermaafan dan berpelukan.[17] Sayangnya, upaya warga yang bisa menjadi modal sosial awal untuk perdamaian yang lebih luas, malah dituduh sebagai rekayasa oleh Badan Silaturahmi Ulama Pesantren Madura (BASSRA) dan Majelis Ulama se-Madura.[18] Pemerintah juga

2013, http://www.tempo.co/read/news/2013/07/25/058499554/Suryadharma-Temui-Pengungsi-Syiah-di-Juanda.

14. Lihat "Pemerintah: Pengungsi Syiah Bisa Pulang Asal Tobat," *Tempo.co*, 25 Juli 2013, http://www.tempo.co/read/news/2013/07/25/058499717/Pemerintah-Pengungsi-Syiah-Bisa-Pulang-Asal-Tobat.
15. Lihat "Warga Islam Syiah Sampang menolak 'bertobat'," *BBC Indonesia*, 26 Juli 2013, http://www.bbc.co.uk/indonesia/berita_indonesia/2013/07/130726_-syiah_sampang_tolak_sda.shtml.
16. Lihat "Manisnya Proes Islah Sunni dan Syiah Sampang," *Beritasatu.com*, 24 September 2013, .
17. *Ibid.*; Lihat juga "Sunnah dan Syiah Deklarasikan Perdamaian," *Ahlulbait Indonesia*.
18. "Ulama Ragukan Perdamaian Sunni-Syiah," *Koran Tempo*, 27 September 2013.

seperti tidak mendukung upaya ini.

Potensi untuk rekonsiliasi dalam kasus penyerangan komunitas Syiah Sampang ini sebenarnya cukup besar. Pembelahan keyakinan yang ada tidak mengikuti garis kekerabatan atau keluarga. Artinya, kita tidak menemukan pembelahan yang tegas antara keluarga Sunni dan Syiah. Sebaliknya, kita menemui adanya keluarga-keluarga yang secara keyakinan beragam.

Di atas tadi, kita lihat Rofiq yang Syiah, tapi ayahnya Sunni. Kemudian, Zainul, yang ikut bergabung dengan kelompok Sunni yang menyerang Syiah, tapi merupakan anak angkat Hamama, salah satu korban Syiah yang meninggal dunia.[19] Di pengungsian, penulis juga bertemu dengan seorang pemuda Sunni, Hasan. Ia *nyantri* di pesantren Sunni, tetapi ia ikut mengungsi karena orang tua dan adiknya yang Syiah mengungsi.

Kita juga melihat masih bertahannya ikatan ketetanggaan dari cerita Pak Syukur dan Maulana tentang kondisi kampungnya setelah konflik. Seperti yang dipaparkan di atas, alasan pemerintah melarang mereka pulang adalah karena keamanan. Tapi, menurut penuturan Pak Syukur dan Maulana, masyarakat di kampung sudah biasa dan baik dengan mereka.

"Ada orang satu, tetangga saya, paling benci itu. Biasa ketemu sama saya, salaman biasa, saling tanya gimana, biasa,"[20] kata Pak Syukur. Sementara Pak Maulana menyatakan, "Kalau orang kampung biasa, bertemu di jalan, saya dikasih rokok waktu saya pulang sama Pak Syukur. Dikasih rokok sama orang kampung sana, saling bermaaf-maafan sama saya. Tapi brimob sama polisi di sana mendesak untuk tidak pulang."[21]

Adanya ikatan kekerabatan dan ketetanggan yang bertahan bisa menjadi modal sosial awal untuk rekonsiliasi—terbukti bahwa di saat pemerintah gagal melakukan rekonsiliasi, inisia-

19. Lihat "Manisnya Proes Islah Sunni dan Syiah Sampang," *Beritasatu.com, op. cit.*
20. Wawancara Pak Syukur, 17 Juni 2014.
21. Wawancara Pak Maulana, antara 17-19 Juni 2014.

tif warga untuk membuat deklarasi "Piagam Perdamaian Rakyat" malah berhasil. Masalahnya, modal sosial ini sulit dikembangkan karena selalu "disabotase" oleh para ulama dan kiai intoleran. Celakanya lagi, pemerintah cenderung mengakomodir perilaku pihak-pihak yang intoleran ini. Inilah penyebab kemacetan rekonsiliasi dan pemulangan para pengungsi.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Aspirasi pokok para pengungsi Syiah Sampang adalah mereka ingin pulang dan hidup di kampung seperti semula. Keinginan mereka untuk pulang bisa dilihat dari tindakan mereka menolak kerja selama delapan bulan pertama di pengungsian. Keinginan pulang itu juga terlihat dari adanya kasus-kasus para pengungsi yang secara sembunyi-sembunyi pulang kampung, karena dilarang oleh pemerintah dan kepolisian untuk pulang.

Alasan pemerintah melarang pulang, situasi kampung belum aman untuk mereka. Jika ketahuan pulang kampung, mereka akan dikembalikan secara paksa oleh polisi ke Rumah Susun Puspa Agro. Alasan pemerintah patut dipertanyakan, karena laporan korban yang sempat pulang kampung seperti Pak Syukur dan Maulana berbeda dengan pernyataan pemerintah. Mereka menyatakan bahwa masyarakat di kampung sudah baik dan bermaaf-maafan dengan mereka.

Adanya hubungan yang sudah relatif baik antara warga Sunni dan Syiah Sampang, juga terlihat dari inisiatif rekonsiliasi oleh warga sendiri. Di kala Presiden SBY dan tim rekonsiliasi pemerintah gagal melakukan rekonsiliasi, puluhan warga Sunni dari Desa Bluuran dan Karang Gayam, Sampang, malah mendatangi para pengungsi Syiah Sampang di Rumah Susun Puspa Agro pada 23 September 2013. Di antara warga Sunni yang pergi ke Rumah Susun terdapat mereka yang dulu ikut melakukan penyerangan.

Warga Sunni dan para pengungi Syiah ini pun mendeklarasikan perdamaian. Sayangnya, upaya warga yang bisa menjadi modal sosial awal untuk perdamaian yang lebih luas, malah dituduh sebagai rekayasa oleh Badan Silaturahmi Ulama Pesantren Madura (BASSRA) dan Majelis Ulama se-Madura. Pemerintah juga seperti tidak mendukung upaya ini.

Sikap pemerintah memang cenderung mengakomodir ulama dan kiai intoleran yang selalu berupaya "menyabotase" rekonsiliasi dan memaksakan kehendaknya agar warga Syiah bertobat dan menjadi Sunni. Hal ini terlihat dari sikap Menteri Agama Suryadharma Ali, yang sempat bertemu dengan kedua belah pihak pada Juli 2013, tetapi malah seperti menjadi "juru bicara" para ulama Sunni, Sampang, yang menawarkan pemulangan hanya jika warga Syiah mau bertobat.

Kedua hal inilah yang menjadi hambatan bagi rekonsiliasi dan pemulangan para pengungsi Syiah Sampang sampai sekarang ini. *Pertama*, sikap para ulama dan kiai intoleran yang selalu berusaha memaksakan kehendaknya agar warga Syiah bertobat. *Kedua*, sikap pemerintah yang bukannya menegaskan hak kebebasan berkeyakinan dan beragama warga Syiah, tetapi malah mengakomodir kemauan para ulama dan kiai intoleran.

Padahal, potensi rekonsiliasi dalam kasus konflik Syiah Sampang ini sebenarnya cukup besar. Ikatan-ikatan kekerabatan dan ketetanggaan antara warga penganut Sunni dan Syiah di Sampang cukup kuat dan bisa menjadi modal sosial awal untuk rekonsiliasi. Ini terlihat dari adanya "Piagam Perdamaian Rakyat" yang berhasil diselenggarakan atas inisiatif warga.

Dilihat dari sudut pandang hak asasi manusia (HAM), para pengungsi berhak untuk kembali ke kampung halamannya dan pemerintah wajib memfasilitasi pemulangan ini. Prinsip 28 dari *Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal*[22] menyatakan,

22. Lihat *Prinsip-Prinsip Panduan Bagi Pengungsian Internal*, diunduh pada 9 Juni

pemerintah berkewajiban menyediakan kondisi, sarana, dan prasarana yang memungkinkan para pengungsi internal untuk pulang ke kampung halamannya.

Begitu pula, kebebasan berkeyakinan dan beragama merupakan hak asasi setiap warga negara, termasuk para pengungsi Syiah Sampang. Dan hak ini dilindungi oleh UUD 1945. Pasal 28E ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya." Kemudian, ayat (2) dari pasal yang sama menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan meyakini kepercayaan... sesuai dengan hati nuraninya."[23]

Ke depan, penyelesaian kasus pengungsi Syiah Sampang akan menjadi tanggung jawab pemerintahan Jokowi. Karenanya, berdasarkan paparan di atas, penulis bermaksud menyampaikan rekomendasi sebagai berikut kepada Presiden Jokowi:

1. Dalam menyelesaikan kasus pengungsi Syiah Sampang, Presiden Jokowi sebagai pengemban mandat rakyat dan Konstitusi, harus berpegang teguh pada hak kebebasan berkeyakinan dan beragama sesuai UUD 1945. Presiden Jokowi dan jajarannya harus berani untuk tidak mengakomodir para ulama dan kiai intoleran yang memaksa warga Syiah melakukan pertobatan, dan melindungi kebebasan warga Syiah untuk menganut agama dan keyakinannya.
2. Presiden Jokowi dan jajaran terkait perlu mendukung inisiatif warga Sunni dan Syiah yang berhasil membuahkan "Piagam Perdamaian Rakyat." Inisiatif warga ini perlu ditindaklanjuti oleh Presiden Jokowi dengan pemulangan dan pembangunan kembali rumah-rumah para pengungsi yang rusak di kampung akibat konflik. Pengelolaan proses pemulangan dan pembangunan kembali rumah-rumah tersebut perlu me-

2014 dari http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GPs_2013/-GP_Indonesian.pdf..

23. Lihat UUD 1945.

libatkan partisipasi warga Sunni dan Syiah yang sepakat dengan "Piagam Perdamaian Rakyat." Presiden Jokowi perlu memfasilitasi perkembangan inisiatif ini agar bisa menjadi "gerakan" yang melakukan "revolusi mental" terhadap "mental intoleran" yang ada di wilayah konflik.

3. Presiden Jokowi harus memerintahkan Kapolri dan jajarannya untuk bersikap netral dan melaksanakan tugasnya dalam menegakkan hukum, termasuk menjamin kemanan para pengungsi Syiah untuk pulang kampung dan menganut keyakinannya serta menindak pihak-pihak yang mengancam para pengungsi.

BAB 16

Perfilman Indonesia sebagai Indikator Demokrasi

Adrian Jonathan Pasaribu

KADAR DEMOKRASI SUATU NEGARA SESUNGGUHNYA BISA dilihat dari pilihan film yang tersedia bagi masyarakatnya. Logikanya: semakin beragam film yang beredar di publik, semakin terbuka pula masyarakatnya terhadap segala bentuk perbedaan dan kebaruan. Tentunya dalam kerangka ini kita tidak saja berbicara film sebagai hasil kriya dari berbagai lini produksi, tapi juga sebagai medium pertukaran gagasan, nilai, dan pengalaman. Mengingat masyarakat kita teramat majemuk dalam segi budaya, sosial, ekonomi, kepercayaan, hingga ideologi, keragaman jelas menjadi agenda yang perlu disasar perfilman kita.

Keragaman film sendiri bergantung pada beberapa faktor. Dua yang cukup signifikan di antaranya adalah tata edar dan regulasi perfilman. Tata edar menghadirkan jaringan infrastruktur yang memungkinkan akses publik ke film, dari bioskop komersial, bioskop independen, gerai VCD/DVD, kanal *online*, festival film, hingga arsip film. Sekarang ini pilihan penonton Indonesia terlampau bertumpu pada sajian jaringan-jaringan bioskop komersial, dengan sedikit sekali alternatif dari festival, ruang pemutaran independen, dan inisiatif pemutaran gerilya.

Ruang apresiasi yang dihadirkan bioskop bukannya buruk,

tapi tidak cukup luas untuk mengakomodir keragaman gagasan, nilai, dan pengalaman yang para pembuat film bisa tawarkan. Terlebih lagi bioskop lebih banyak tersedia di kota-kota besar, spesifiknya mal dan pusat perbelanjaan menengah ke atas, yang menjadikan ruang-ruang ini terikat dengan kebutuhan mencari laba dan keharusan tayang dengan surat lolos sensor.[1] Konsekuensinya: semakin sedikit pembuat film yang bisa diakomodir dalam ruang bioskop ini, semakin terbatas pula pilihan film yang penonton dapati.

Tata edar sendiri diatur oleh regulasi perfilman, yakni Undang-undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman. Secara umum, undang-undang tersebut mendefinisikan koridor bagi tumbuh-kembang budaya film di nusantara. Secara spesifik, ia menentukan film macam apa yang boleh beredar di ranah publik (pasal 6); memetakan infrastruktur apa saja yang perlu ada dalam perfilman nasional (pasal 8 dan 9); mengawasi perkembangan kompetisi pasar film domestik (pasal 10 sampai 15); menyusun aturan main tata edar film (pasal 25 sampai 28); menjamin kuota jam tayang film nasional (pasal 32); menjamin dukungan pemerintah bagi kegiatan-kegiatan apresiasi film (pasal 37); mengatur jumlah dan jenis film impor (pasal 41); menjamin hak dan kewajiban masyarakat dalam bidang perfilman (pasal 45 dan 46); menggariskan peran dan kewajiban pemerintah dalam bidang perfilman (pasal 51 sampai 56); dsb.[2]

Dari Regulasi ke Aksi

Regulasi pada dasarnya abstrak. Ia tak lebih dari konsep yang mengawang-awang. Ia baru punya dampak konkret apabila ne -

1. Penulis menggunakan esai Deden Ramadani di situs Film Indonesia, "Jumlah Bioskop dan Film Bertambah, Jumlah Penonton Turun," sebagai acuan tentang kondisi perbioskopan nasional pada 2014.
2. Naskah Undang-undang No. 33 Tahun 2009 tentang Perfilman.

gara membentuk perangkat dan program untuk melaksanakan poin-poin yang tercantum dalam regulasi. Sayangnya, apa yang negara sediakan selama ini belum cukup ekspansif untuk menyokong terbentuknya keragaman film di Indonesia.

Mari kita telaah satu per satu. Perkara apresiasi film, pemerintah masih memprioritaskan acara penghargaan bentukan mereka sendiri, yaitu Festival Film Indonesia dan Apresiasi Film Indonesia, ketimbang memberdayakan inisiatif-inisiatif apresiasi film yang sudah diusahakan masyarakat. FFI ditangani oleh Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, sementara AFI oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Acara pertama secara tradisi lebih akrab dengan film-film bioskop, sementara acara kedua belakangan ini sedikit lebih progresif dengan memberi piala bagi film-film nonbioskop dan elemen-elemen pendukung perfilman macam komunitas, lembaga pendidikan, festival film, dan media. Tapi keduanya sesungguhnya sama saja: hura-hura yang sekadar meramaikan laman berita di media-media. Fokusnya masih pada karpet merah dan pawai artis, pada selebrasi sekelompok elite, belum pada pembukaan ruang apresiasi yang meluas bagi publik.

Perkara perluasan akses film, pemerintah punya program bioskop keliling. Pemerintah menyewa hak tayang dua puluh film nasional, lalu memutarkannya melalui suatu armada mobil layar tancap selama setahun.[3] Sayangnya, karena pengawasan yang lemah di lapangan, mobil-mobil ini lebih banyak diam diparkir ketimbang untuk pemutaran.

Ada pula program bantuan untuk pertumbuhan kegiatan perfilman. Lewat Kemendikbud, pemerintah menyalurkan dana dukungan untuk produksi film pendek dan dokumenter, penyelenggaraan festival atau kegiatan apresiasi film, dan peng-

3. Rizal, "Kemendikbud Sewa Hak Tayang Film Nasional." *Pos Kota*, Selasa, 9 Oktober 2012. (Diakses pada 24 September 2014)

iriman insan perfilman ke festival luar negeri. Dua program pertama punya dampak langsung terhadap keragaman dan akses film ke publik. Sayangnya, selama penyelenggaraannya tiga tahun terakhir, program-program ini hanya berlangsung dua bulan: antara Oktober-November atau Juli-Oktober. Selebihnya tidak ada, padahal kegiatan perfilman kita tidak pernah libur sepanjang tahun, baik di tingkat industri maupun komunitas.

Bisa dibilang negara kita titip absen, sebagaimana yang ia kerap lakukan di banyak sektor kehidupan bernegara lainnya. Perfilman kita selama ini dibiarkan bertumbuh dan berkembang tanpa visi dan desain yang jelas, yang sebenarnya cukup mengesankan. Semenjak perfilman kita bangkit dari mati suri sepanjang dekade 1990an, tidak sedikit film kita yang sukses meraup jutaan penonton domestik, juga yang masuk seleksi bahkan menang di festival dan kompetisi film internasional.

Berikut yang tak kalah penting dan belum mendapat perhatian selayaknya: terobosan-terobosan di tingkat akar rumput. Sekarang ini kegiatan perfilman lazim ditemukan di kampus-kampus, komunitas-komunitas, desa-desa, kecamatan-kecamatan. Menariknya, geliat ini juga tumbuh di daerah-daerah yang jauh dari pusat industri film maupun bioskop, macam Purbalingga, Palu, dan Banda Aceh. Masing-masing hidup dan bernafas dengan caranya sendiri, baik lewat produksi film, pemutaran untuk publik, penyelenggaraan festival, pembukaan ruang diskusi, lokakarya, laboratorium film independen, hingga kritik dan kajian.[4] Inisiatif-inisiatif ini cakupannya memang masih teramat lokal dan seringkali bubar tiba-tiba, tapi berkat kenekatan pelaku-pelakunya, budaya film kita terus menyebar ke berbagai pelosok nusantara. Bersyukurlah perfilman kita masih pu-

4. Gambaran lebih mendetail tentang kiprah komunitas dalam perfilman Indonesia bisa dibaca pada artikel "Sejarah Alternatif Film Indonesia?" di situs Cinema Poetica.

nya individu-individu dan kelompok-kelompok yang tak lelah bersiasat: dari menyiasati kompetisi pasar, ketimpangan tata edar, kelangkaan layar, siklus modal yang belum mapan, absennya dukungan pemerintah, hingga gunting sensor.

Sensor yang Tak Kunjung Mati

Perkara sensor ini menarik untuk ditilik lebih lanjut. Pasalnya, selain pajak tontonan, sensor adalah satu-satunya perangkat negara yang tak pernah absen dalam perfilman kita. Ketika Belanda berkuasa, ia hadir dengan nama Komisi Sensor Film.[5] Ketika Soeharto dan kroni-kroninya berkuasa, ia hadir dengan nama Badan Sensor Film sejak pertengahan 1960an hingga berganti menjadi Lembaga Sensor Film pada 1994 sampai sekarang. Nama boleh beda-beda, tapi logika kerjanya satu jua: berasumsi bahwa rakyat adalah khalayak yang pilon, lemah pikir, mudah terpengaruh, dan gampang tersulut. Atas asumsi itu, negara merasa perlu menuntun rakyatnya dalam berakhlak dan berbudaya.

Lembaga sensor merupakan komponen yang lazim ditemukan dalam rezim yang menempatkan sinema sebagai bagian dari pertahanan bangsa; tepatnya, pertahanan budaya dan moral bangsa demi kepentingan penguasa. Pada Indonesia zaman kolonial Belanda, pemerintahan kolonial memberlakukan sensor untuk melindungi citra orang Belanda di mata penduduk pribumi.[6] Pasalnya, dalam film-film Barat yang tayang di bioskop nusantara kala itu, ada saja yang menonjolkan kekerasan dalam menyelesaikan masalah atau secara terang-terangan menampilkan kegiatan seks di luar nikah. Demi terjaganya wiba-

5. Budi Irawanto. *Menguak Peta Perfilman Indonesia*. 2004. Jakarta: Kementerian Budaya dan Pariwisata, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada, Fakultas Film dan Televisi Institut Kesenian Jakarta. Hlm. 33-34.
6. *Ibid,* hlm. 35.

wa dan kuasa, pemerintahan kolonial menyeleksi film-film yang masuk dan beredar di wilayah Hindia-Belanda, lalu mengenakan denda 100 gulden atau hukuman kurung sekurang-kurangnya delapan hari terhadap pemilik atau pengedar film yang melanggar ketentuan.

Skema serupa kembali terjadi saat Soeharto berkuasa. Rezim Orde Baru memperlakukan sensor sebagai perangkat untuk membakukan seperangkat makna dalam film-film yang beredar di nusantara, terutama film produksi negeri sendiri, dengan harapan dapat membentuk narasi tunggal tentang kebangsaan dan memasung kemungkinan pemaknaan lain oleh masyarakat. Hal ini sempat dipertegas oleh Sutopo Juwono, mantan kepala Badan Koordinasi Intelejen Nasional, yang menyebutkan bahwa salah satu contoh konflik yang tak boleh muncul dalam film nasional adalah konflik "antara kelompok masyarakat ekonomi atas dan bawah." Selain itu, sensor juga diterapkan bagi film-film yang berpotensi memantik "konflik dengan kebijakan pemerintah" dan "politik dalam maupun luar negeri Indonesia."[7]

Dalam berbagai dokumen negara tentang sensor, dari Pedoman Sensor Tahun 1977 hingga Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1994 tentang Lembaga Sensor Film, ada empat kriteria yang terus jadi perhatian: keagamaan, ideologi dan politik, sosial-budaya, dan ketertiban umum. Kriteria keagamaan berfokus pada isu-isu anti-agama, anti-ketuhanan, dan perpecahan antara umat beragama. Kriteria ideologi dan politik melarang pembahasan ideologi yang berlawanan dengan nilai Pancasila dan rezim penguasa; spesifiknya, "komunisme, Marxisme/Leninisme, Maoisme, kolonialisme, imperialisme, dan fasisme." Kriteria sosial-budaya dan ketertiban umum menyaring

7. Krishna Sen. *Indonesian Cinema: Framing the New Order.* 1994. London: Zed Books. Hlm. 70.

gambaran perilaku atau peristiwa yang dianggap bisa berpengaruh negatif terhadap kestabilan tatanan sosial, seperti pembunuhan yang terlampau sadis, kegiatan seksual, kesenjangan sosial, citra buruk terhadap aparat negara, dsb.

Ada beberapa kasus sensor film yang bisa dijadikan contoh. *Si Mamad* misalnya. Sebelum akhirnya beredar pada 1973, film karya Sjuman Djaya itu berkali-kali diminta BSF agar diubah judul filmnya. Kisah filmnya adalah tentang seorang pegawai jujur di suatu lembaga arsip negara; ia merasa berdosa setelah melakukan korupsi karena kepepet secara finansial. Awalnya judul film itu *Matinya Seorang Pegawai Negeri*, lalu *Ilalang*, kemudian *Renungkanlah Si Mamad*, hingga akhirnya kedua belah pihak sepakat pada judul *Si Mamad*. Kekhawatiran BSF: mereka takut judul asli *Si Mamad* memberi gambaran keliru tentang pegawai negeri.

Atau, kasus *Bung Kecil*. Film garapan Sophan Sophiaan ini tertahan lima tahun di BSF dan baru bisa beredar pada 1983. Ceritanya tentang anak muda idealis yang menginginkan pembaharuan, melawan feodalisme, dan membela kaum buruh. BSF minta beberapa pengguntingan, dengan alasan film itu mempertentangkan kesenjangan sosial dan membangun citra yang buruk terhadap pembangunan bangsa. Atau, kasus *Kanan Kiri OK* yang sepele namun kocak. Semula film yang beredar pada 1989 ini berjudul *Kiri Kanan OK.* Tapi, supaya dapat surat lulus sensor, BSF meminta pembuat film untuk mengganti judul menjadi *Kanan Kiri OK*. Kata "kiri" pada waktu itu identik dengan Partai Komunis Indonesia.

Gunting sensor juga berlaku untuk festival film. Kasus paling tersohor adalah pelarangan pemutaran *Black Road* di Jakarta International Film Festival 2006.[8] Dokumenter garapan

8. Reporters Without Borders. "Four Films on Aceh and East Timor censored." IFEX, Kamis, 30 November 2006. (Diakses pada 25 September 2014)

William Nessen itu merekam sejumlah peristiwa di Aceh pada awal 2000an, salah satunya perjuangan warga setempat untuk merdeka. LSF menanggap karya Nessen "salah representasi" dan memperburuk citra aparat keamanan Indonesia, karena banyak wawancara dan gambar yang menampilkan kekejaman tentara Indonesia di Aceh. Pada tahun yang sama, LSF menolak pemutaran *Tales of Crocodile, Timor Loro Sae*, dan *Passabe* di JIFFest, karena ketiga film itu dianggap dapat memicu sentimen antar Indonesia dan Timor Leste yang sedang mengusahakan rekonsiliasi.[9]

Kasus serupa terjadi pada *Prison and Paradise.* LSF menganggap dokumenter Daniel Rudi Haryanto tentang para pelaku bom Bali itu "sarat dengan dialog-dialog propaganda yang menyesatkan" dan berpotensi "memberi pengaruh negatif terhadap generasi muda Islam Indonesia."[10] *Prison and Paradise* sempat terpilih sebagai salah satu nomine film dokumenter terbaik di Festival Film Indonesia 2011. Namun, karena persyaratan FFI mengharuskan film pesertanya sudah lulus sensor, panitia menurunkan *Prison and Paradise* dari daftar nomine dan meminta dewan juri untuk menggantinya dengan film lain, walaupun daftar nomine sudah diumumkan ke publik. Pembuat film sendiri mengaku bahwa pihak kepolisian kerap mendatanginya saat pemutaran keliling *Prison and Paradise,* menanyakan surat lolos sensor film tersebut.[11]

Semakin ke sini keberadaan lembaga sensor semakin menggurita. Usai diresmikannya Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2014 tentang Lembaga Sensor Film, kerja LSF tidak lagi terba -

9. Veronica Kusumaryati mengumpulkan kasus-kasus sensor film di Indonesia dari 1970 sampai 2007. Informasi ini bisa diakses dalam buku *Ketika Sensor Tak Mati-mati* terbitan Yayasan Kalam pada 2007, hlm. 117-129.
10. Surat LSF tanggal 9 Desember 2011.
11. Cerita selengkapnya tentang pelarangan *Prison and Paradise* oleh LSF dapat di - simak di blog pribadi Eric Sasono: https://gemarnonton.wordpress.com/2012/04/09/tentang-pelarangan-prison-and-paradise/

tas di pusat pemerintahan. Sekarang ia punya wewenang untuk buka cabang di ibukota provinsi.[12] Padahal, pada era reformasi ini, keberadaan lembaga sensor semakin sulit untuk dilegitimasi. Peristiwa 1998 menyadarkan umat senusantara bahwa demokrasi sesungguhnya bertumpu pada keragaman, bahwa buruh dan petani punya hak bersuara yang sama dengan bangsawan dan cendekiawan. Lantas, kenapa pemaknaan dan keberkaryaan film masih juga harus disentralisir? Kalau memang berpatokan pada demokrasi, kenapa perspektif masyarakat terhadap karya film harus ditentukan segelintir orang saja?

Tantangan Masa Depan

Apabila kita sederhanakan duduk perkaranya, maka jelas: dukungan negara paruh waktu, kungkungan negara purna waktu. Ini jelas tidak kondusif bagi tumbuh-kembang budaya film kita ke depannya. Pembuat, pegiat, dan penonton film kita tidak saja tidak didukung oleh negara, tapi juga dihalangi untuk bernalar mandiri. Apabila kondisi ini terus berlanjut, bukan tidak mungkin berbagai siasat yang rakyat upayakan sekarang di tingkat industri dan komunitas tumbang satu per satu pada masa mendatang.

Gejalanya sudah terasa di kalangan penyelenggara festival. Sensor tak lagi menjadi suatu tantangan untuk disiasati, tapi sudah menjelma menjadi pola pikir yang membatasi kinerja festival. Sila tengok acara atau kompetisi film yang ada di nusantara ini, baik di tingkat pelajar, mahasiswa, maupun umum. Hampir semuanya mencantumkan klausul "dilarang mengirimkan karya bermuatan SARA" dalam persyaratan pendaftaran. Nah, pertanyaannya, apa lagi isi Indonesia kalau bukan perkara suku, ras, agama, dan antargolongan? Bukankah festival film

12. Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2014 tentang Lembaga Sensor Film.

seharusnya menjadi ruang yang menawarkan tontonan, pengalaman, dan gagasan alternatif terkait perkara-perkara tersebut? Dan dengan belum terwujudnya akses publik dan ruang apresiasi film yang merata di seantero nusantara, ke mana lagi kita bisa berharap selain pada kawan-kawan penyelenggara festival dan pemutaran film di atas?

Bisa dikatakan kondisi perfilman kita sekarang merupakan imbas dari belum tuntasnya perwujudan demokrasi di negeri ini. Satu dekade lebih pasca-Reformasi, keragaman masih diperlakukan sebagai hal yang perlu diwaspadai, opini publik sebagai hal yang perlu dibatasi, dan kedaulatan rakyat sebagai hal yang perlu ditanggulangi. Ironis rasanya saat membaca salah satu tujuan perfilman nasional menurut UU Perfilman yakni untuk "terwujudnya kecerdasan kehidupan bangsa", atau saat mendengar retorika program-program film Kemendikbud dan Kemenparekraf perihal kearifan lokal dan jatidiri bangsa. Sebab, itu artinya negara kita mengakui bahwa masyarakatnya merupakan sekumpulan pribadi yang tidak bernalar mandiri, kurang mampu beropini kritis, dan susah *legowo* terhadap perbedaan yang nyata-nyata ada di depan mata.

Kesempatan berbenah ada di pemerintah baru, yang selama kampanye rajin menyuarakan Revolusi Mental. Bagi perfilman, hal ini sepatutnya terwujud dalam upaya-upaya pemberdayaan unsur-unsur manusia yang sedang dan akan membangun budaya film nusantara. Tantangan pertama adalah penguatan penonton melalui penyadaran bahwa mereka adalah partisipan aktif dalam pembangunan budaya nusantara. Langkah yang bisa diambil adalah dengan memuktahirkan sensor menjadi klasifikasi film.

Wacana klasifikasi film sendiri sebenarnya sudah pernah diperjuangkan oleh sejumlah pelaku perfilman pada 2007 dan 2008. Sayangnya upaya itu berujung pada penolakan Mahkamah Konstitusi terhadap pembubaran Lembaga Sensor Film,

karena keberadaan sensor dianggap masih konstitusional sepanjang "pelaksanaannya dimaknai dengan semangat menjunjung tinggi demokrasi dan hak asasi manusia."[13] Masalahnya, apa tolok ukurnya? Nyatanya, dengan embel-embel semangat demokrasi dan hak asasi manusia sekalipun, keberadaan sensor selalu memberangus keragaman ekspresi yang membentuk realitas demokratis dan penghargaan atas hak asasi. Maka, apabila pemerintah menetapkan klasifikasi sebagai sistem saringan tontonan di ranah publik, artinya pemerintah mengembalikan otonomi ke tangan masyarakat, percaya bahwa masyarakat bisa memilih tontonan sesuai dengan kapasitas mental dan pengetahuannya. Lewat klasifikasi juga, pemerintah membuka kesempatan seluas-luasnya bagi masyarakat untuk berekspresi dan berkomunikasi lewat medium film, baik lewat tindak produksi maupun apresiasi.

Sensor barulah satu perkara. Tantangan lainnya adalah mendorong terciptanya ruang-ruang apresiasi yang lebih beragam bagi penonton dan pembuat film di Indonesia. Sudah terlalu sering lembaga-lembaga pemerintah macam Kemendikbud dan Kemenparekraf mengklaim bahwa tersedia dana publik untuk kegiatan kebudayaan di nusantara, termasuk kegiatan-kegiatan pemutaran dan apresiasi film di tingkat akar rumput, tetapi sedikit sekali informasi yang tersedia bagi publik untuk mengakses pendanaan tersebut. Sialnya lagi, fasilitas yang negara sediakan untuk pertumbuhan apresiasi film tidak bekerja sepanjang tahun, padahal apresiasi adalah salah satu lini kunci dalam siklus perfilman. Ruang apresiasi yang beragam akan berimbas pada produksi dan peredaran film yang beragam pula.

Sudah cukup rasanya pemerintah kita memberi dukungan lewat penghargaan-penghargaan simbolik dan program-prog-

13. Sutarto. "Mahkamah Konstitusi Tolak Pembubaran Lembaga Sensor Film." *Tempo Interaktif*, Rabu, 30 April 2008. (Diakses pada 24 September 2014)

ram paruh waktu. Kini saatnya pemerintah berpikir dan bertindak melalui strategi kebudayaan yang meluas dan mendalam. Kuncinya bisa jadi ada pada kinerja Badan Perfilman Indonesia, lembaga independen yang berdiri pada Januari 2014 silam. Mengacu pada pasal 67 sampai 70 UU Perfilman tahun 2009, BPI diagendakan sebagai wadah organisasi dan asosiasi profesi perfilman di seantero nusantara, fasilitator peran serta masyarakat dalam bidang film, serta pemberi masukan bagi pemerintah dalam merumuskan regulasi perfilman.[14] Singkat kata, batu penjuru bagi perkara perfilman di nusantara.

Sejauh ini, kerja BPI baru pada pemantapan internal serta penyelenggaraan program-program film milik Kemendikbud dan Kemenparekraf. Di masa depan, BPI perlu berperan sebagai badan koordinasi bagi lembaga-lembaga pemerintah yang berkaitan dengan ragam kegiatan perfilman nasional, tidak hanya bersama Kemendikbud dan Kemenparekraf seperti yang sudah-sudah selama ini, tapi juga Badan Koordinasi Penanaman Modal, Arsip Nasional, Kementerian Keuangan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Luar Negeri, hingga Komisi Pemberantasan Korupsi. Apabila koordinasi BPI dengan lembaga-lembaga pemerintahan sudah terjalin, barulah kita bisa berharap pada pengadaan program dan penyaluran dukungan pemerintah yang lebih tepat guna bagi pelaku perfilman.

Tentunya, agar semua angan-angan ini bisa terjadi, perlu ada penyesuaian atau bahkan perumusan ulang UU Perfilman. Undang-undang yang berlaku sekarang disusun pada tahun-tahun sebelum BPI terbentuk. Pasal-pasal yang menyebutkan BPI (pasal 52 dan 68 sampai 70) masih merujuk pada rencana pembentukan dan tugas-tugas dasar badan terkait, belum pada penguatan posisi BPI dalam semesta perfilman nasional. Lebih

14. "Badan Perfilman Indonesia Resmi Berdiri," situs Film Indonesia, 21 Januari 2014.

dari itu, pemerintah kita perlu sadar bahwa zaman sudah banyak berubah dalam lima tahun setelah peresmian UU Perfilman. Para pelaku perfilman sekarang sudah punya posisi hukum yang lebih jelas dengan membentuk berbagai asosiasi profesi—hal mana yang belum terfasilitasi dalam undang-undang.[15] Perihal perkembangan teknologi (seluloid ke digital) dan ragam kegiatan (komunitas dan inisiatif warga) yang berlangsung dalam perfilman nasional pun masih luput dari undang-undang.

Akhir kata, masyarakat sudah memperjuangkan tumbuh-kembang budaya sinema nusantara dengan sebaik-baiknya dan sehormat-hormatnya. Sekarang giliran pemerintah untuk membalasnya dengan keberpihakan politik yang tegas pada masyarakat. Hanya dengan sinergi yang sistematis dan inklusif itulah, pemerintah bisa mengakomodir keragaman masyarakatnya lewat kegiatan perfilman.

15. Aisha. "Sembilan Asosiasi Film Indonesia Bersatu di IMPAS." *Tempo Interaktif*, Senin, 2 September 2013. (Diakses pada 30 September 2014)

Tentang Penulis

ADRIAN JONATHAN PASARIBU adalah editor cinemapoetica.com.

ANTO SANGAJI adalah kandidat PhD di Departemen Geografi, York University, Toronto.

CITRA DIANI adalah kandidat doktor dari Columbia University, Amerika Serikat.

COEN HUSAIN PONTOH adalah editor IndoProgress.

DODI MANTRA adalah peneliti di PURUSHA Research Cooperative dan Aliansi Pemuda Pekerja Indonesia (APPI).

ENDAH TRIASTUTI adalah Ketua Program Sarjana Reguler, Departemen Ilmu Komunikasi, FISIP, Universitas Indonesia dan terafiliasi dengan CAPSTRANS (Centre for Asia Pacific Social Transformation Studies), University of Wollongong, Australia.

HIZKIA YOSIE POLIMPUNG adalah editor jurnal IndoProgress dan Peneliti di PURUSHA Research Cooperative.

INAYA RAKHMANI adalah ketua Pusat Kajian Komunikasi, Universitas Indonesia dan *associate* di Asia Research Centre, Murdoch University, Australia.

IRWANSYAH adalah dosen di Departemen Ilmu Politik UI dan mahasiswa di Asia Research Center, Murdoch University, Australia.

IQRA ANUGRAH adalah mahasiswa doktoral ilmu politik di Northern Illinois University, AS yang sedang berusaha sebisa mungkin untuk sembuh dari virus #KelasMenengahNgehek.

MADE SUPRIATMA bekerja pada organisasi media nirlaba, JoyoNews, di New York, AS.

MARTIN SURYAJAYA adalah penulis tetap rubrik Logika IndoProgress.

MARCIA A. SOUMOKIL adalah seorang dokter yang lebih banyak berkecimpung dalam bidang kesehatan masyarakat selama lebih dari 16 tahun. Ketertarikannya adalah pada isu kesehatan perempuan dan tata kelola pelayanan kesehatan/ *health governance.*

MOHAMAD ZAKI HUSSEIN adalah anggota Partai Rakyat Pekerja (PRP).

MUHAMMAD RIDHA adalah mahasiswa di Murdoch University, Australia.

RIANNE SUBIJANTO adalah kandidat doktor ilmu komunikasi di University of Colorado Boulder, Amerika Serikat.

ROYSEPTA ABIMANYU adalah pendiri Geopolitik.org dan Anggota Pokja Politik Legislasi Tim Transisi.

RUTH INDIAH RAHAYU adalah pelaku dan pengamat politik perempuan.

WAHYU SUSILO adalah analis kebijakan di Migrant CARE.